

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

**MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:
possibilidades para a Justiça Federal**

JOÃO AUGUSTO MACHADO COELHO

Brasília, dezembro de 2013.

JOÃO AUGUSTO MACHADO COELHO

**MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:
possibilidades para a Justiça Federal**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, sob orientação do Prof.
D.Sc. Vallisney de Souza Oliveira, como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel.

Brasília, dezembro de 2013.

Coelho, João Augusto Machado

Meios alternativos de resolução de conflitos: possibilidades para a Justiça Federal /João Augusto Machado Coelho. Brasília: UnB, FD, 2013.

xiii, 83 f. : 31 cm.

Orientador: Prof. D.Sc. Vallisney de Souza Oliveira

Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Curso de Graduação em Direito, 2013.

Referências bibliográficas: f. 63-70

1. Meios alternativos de resolução de conflitos. 2. Justiça Federal e Juizados Especiais Federais. 3. Direito Processual. 4. Mediação, conciliação. I. Oliveira, Vallisney de Souza. II. Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Curso de Graduação em Direito. III. Meios alternativos de resolução de conflitos: possibilidades para a Justiça Federal.

JOÃO AUGUSTO MACHADO COELHO

Meios alternativos de resolução de conflitos: possibilidades para a Justiça Federal

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. D.Sc. Vallisney de Souza Oliveira, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel, aprovada com conceito [].

Prof. D.Sc. Vallisney de Souza Oliveira
Universidade de Brasília
Professor Orientador

Prof. D.Sc. Othon de Azevedo Lopes
Universidade de Brasília
Membro da Banca Examinadora

Prof. M.Sc. Adriano Drummond Cançado Trindade
Universidade de Brasília
Membro da Banca Examinadora

Profa. D.Sc. Carina Costa de Oliveira
Universidade de Brasília
Membro da Banca Examinadora (Suplente)

Brasília, dezembro de 2013.

Dedicatória

A Deus.

A memória do meu pai, Antônio.

A minha mãe e a minha família.

Às(os) colegas de trabalho.

A Dra. Gilda, pela sugestão do presente tema.

A Natália, Júlia, Samuel, Letícia e aos outros
nenéns que ainda virão.

Agradecimentos

A Deus.

Aos colegas da Universidade de Brasília, especialmente aos Excelentíssimos Alexandre, André Milhomem, Evaldo, Fabrício, Mauro, Gustavo e Thales.

Ao corpo docente da Faculdade de Direito da UnB, com menção especial aos professores Vallisney, Adriano, Othon e Carina.

Aos servidores Aparecido e Márcia, pelo sempre excelente atendimento, assim como aos demais que sempre me atenderam tão bem nas bibliotecas e salas de informática.

O fato é que – como tem sido observado várias vezes – o sonho de uma geração é a experiência prática da geração seguinte”. (Helena Blavatsky)

Assim como são os homens, são as criaturas.
(ditado popular)

RESUMO

Busca-se com o presente trabalho realizar um estudo acerca dos meios alternativos de resolução de conflitos e sua relação com os entes públicos, cuja competência tradicionalmente é da Justiça Federal, bem como do Juizado Especial Federal. Para isso, inicialmente foram realizadas algumas definições pertinentes ao tema e segue-se com questões relativas ao interesse público e legalidade, bem como a apreciação de peculiaridades dos réus e de algumas causas em juízo. O relatório do Conselho Nacional de Justiça – CNJ foi utilizado para delimitação do tema, resultando na análise do INSS, União, Caixa Econômica Federal e Fazenda Nacional.

No Capítulo 1, no tocante às definições, discorreu-se sobre meios de resolução de conflito, dando-se especial à diferença entre mediação e conciliação, dado que a conciliação é a espécie de autocomposição mais comumente utilizada pelo judiciário brasileiro.

No Capítulo 2, o aspectos históricos dos meios alternativos de resolução de conflitos e de crise da jurisdição são abordados, bem como considerações acerca do acesso à justiça.

O Capítulo 3 procurou-se evidenciar, por meio do relatório do CNJ acerca dos 100 maiores litigantes, grande parte da litigiosidade é gerada pelo Poder Público, resultando em que a Justiça Federal e os Juizados Especiais Federais são os órgãos julgadores responsáveis por dar conta desse legado.

Passou-se então à análise dos fatores que poderiam influenciar na aplicação dos meios alternativos em relação ao Setor Público, tais como o interesse público e a legalidade. Neste caso, por meio do exame dos projetos de lei referentes ao Novo Código Civil, Ação Civil Pública, Transação Tributária e Mediação Paraprocessual constatou-se que a tendência é a profissionalização e capacitação dos profissionais envolvidos com os meios alternativos, bem como de realizarem suas atividades em estruturas permanentes.

Em seguida passou-se a analisar aspectos do INSS, CEF, Fazenda Nacional e União em juízo, no que tange a meios alternativos, bem como causas passíveis de acordos, concluindo-se que é possível uma maior aplicação desses meios, mesmo em ambiente tradicionalmente resistente, o que, inclusive liberaria recurso para a utilização de outros meios ainda não utilizados até então.

Palavras-chave: meios alternativos de resolução de conflito, conciliação, mediação, Justiça Federal, Juizados Especiais Federais, legalidade, interesse público.

ABSTRACT

The present work seeks to conduct a study on alternative means of conflict resolution and its relationship with public entities whose competence is traditionally of the Federal Justice and the Federal Small Claims Justice. Thus initially underwent some definitions relevant to the topic and follow up with questions relating to the public interest and legality, as well as the appreciation of the peculiarities of the defendants and some of causes in judgment. The report of the National Council of Justice - CNJ was used for theme delimitation, resulting in the analysis of the National Institute of Social Security - INSS, the Union, Federal Savings Bank and the National Treasury.

In Chapter 1 , concerning the definitions , it talked about means of conflict resolution , paying particular the difference between mediation and reconciliation , as reconciliation is the kind of autocomposição most commonly used by the Brazilian judiciary .

In Chapter 2 , the history of alternative means of dispute resolution and jurisdiction of crisis issues are addressed , as well as considerations about access to justice .

Chapter 3 we tried to highlight , through the CNJ report on the top 100 litigators , much of the litigation is generated by the Government, resulting in the Federal Court and the Federal Special Courts are the organs responsible for judges to account for this legacy.

Attention then turned to the analysis of the factors that could affect the use of alternative means in relation to the public sector , such as the public interest and legality . In this case , through an examination of the bills relating to the New Civil Code , Civil Action , Transaction Tax and Mediation Paraprocessual it was found that the trend is the professionalization and training of profissionais involved with alternative means , and to conduct their activities in permanent structures .

Then he went on to examine aspects of the INSS , CEF , and National Farm Union in court , with respect to alternative means , and likely causes of agreements , concluding that it is possible a larger application of those means , even at room traditionally resistant , which would free resource for including the use of other means hitherto unused .

Keywords: alternative dispute resolution, conciliation, mediation, Federal Justice, Federal Small Claims Courts, legality, public interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação civil pública
AGU	Advocacia-Geral da União
CAIXA.....	Caixa Econômica Federal
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNPS.....	Conselho Nacional de Previdência Social
CTN.....	Código Tributário Nacional
EMGEA.....	Empresa Gestora de Ativos
EUA.....	Estados Unidos da América
FAHBRE.....	Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES.....	Fundo de Financiamento Estudantil
FUNSA.....	Fundo de Saúde da Aeronáutica
FUSEX	Fundo de Saúde do Exército
FUSMA.....	Fundo de Saúde da Marinha
GDASST.....	Gratificação de Desempenho de Atividade da Seguridade Social e Trabalho
GDATA	Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IR	Imposto de renda
LC.....	Lei Complementar
MEC.....	Ministério da Educação
MPS	Ministério da Previdência Social
PBC	Período Básico de Cálculo
PFE/INSS	Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social
PGFN.....	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PL.....	Projeto de Lei
PROEF.....	Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SistCon.....	Sistema de Conciliação da Justiça Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
 CAPÍTULO 1 - DEFINIÇÕES RELACIONADAS AOS MÉTODOS DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS.....	2
1.1 AUTOTUTELA	2
1.2 AUTOCOMPOSIÇÃO	3
1.2.1 Formas	3
1.2.2 Espécies	4
1.2.3 Diferença entre Mediação e Conciliação.....	6
1.3 HETEROCOMPOSIÇÃO	8
 CAPÍTULO 2 - ASPECTOS HISTÓRICOS E FILOSÓFICOS DOS MEIOS ALTERNATIVOS, CRISE DA JURISDIÇÃO E A PROPOSTA DE ACESSO À JUSTIÇA.....	9
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	9
2.2 CRISE DA JURISDIÇÃO.....	12
2.3 ACESSO À JUSTIÇA.....	17
 CAPÍTULO 3 – BUSCA POR ABRANGÊNCIA, COMPETÊNCIA, INTERESSE PÚBLICO E LEGALIDADE ALUSIVO ÀS POSSIBILIDADES CONCILIATIVAS DOS MAIORES LITIGANTES DO BRASIL	22
3.1 OS MAIORES LITIGANTES DO BRASIL	22
3.2 HISTÓRICO E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	24
3.4 CONCILIAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO	30
3.5 CONCILIAÇÃO E LEGALIDADE	33
3.5.1 Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 94, de 2002.....	36
3.5.2 Projeto da Nova Lei da Ação Civil Pública	37
3.5.3 Conciliação no Projeto de Código de Processo Civil.....	38
3.5.4 Projeto de Lei de Transação Tributária (PL 5082/2009, da Câmara dos Deputados).....	40
3.6 - SISTEMA DE CONCILIAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL (SISTCON)	46

3.7 POSSIBILIDADES DE ACORDOS CÍVEIS NA JUSTIÇA FEDERAL	47
3.7.1 INSS	47
3.7.2 Caixa Econômica Federal	51
3.7.3 Fazenda Nacional	53
3.7.4 União.....	56
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 60
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 62

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, já no seu preâmbulo, faz menção à solução pacífica de controvérsias.

Na busca de uma justiça mais cidadã, o Judiciário Brasileiro passou a adotar a Conciliação na expectativa de evitar a sobrecarga dos tribunais, melhorar o acesso do povo à Justiça, diminuir as despesas processuais e trazer de forma rápida soluções objetivas para os litígios, constituindo-se em verdadeira alternativa para a pacificação social.

O presente trabalho, que se inicia com algumas definições acerca dos meios alternativos de resolução de conflitos, fundamenta-se em pesquisa normativa, doutrinária e jurisprudencial para realizar uma análise de como esse paradigma conciliatório repercute na Justiça Federal, assim como o Juizado Especial Federal. Além disso, são abordadas questões relativas ao interesse público e legalidade, bem como possibilidades de alcançar um acordo, analisando peculiaridades de cada réu em juízo, evidenciando causas com possibilidade de acordos judiciais.

Como delimitação do tema, optou-se por observar o relatório do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, referente aos 100 Maiores Litigantes, editado originalmente em 2011, e em 2012 com nova metodologia. É digno de nota que, por meio desse relatório, é possível extrair a informação de que os entes públicos contribuem com grande parte da litigiosidade nacional. Uma vez constatado isso, foram selecionados os quatro demandantes com o maior número de lides, permitindo, dessa forma, ao presente trabalho ser relevante a grande número de jurisdicionados.

A fim de delimitar as causas passíveis de acordos judiciais de competência da Justiça Federal, fez-se uma busca nos sítios eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais¹, bem como pesquisa jurisprudencial².

Por fim, é possível verificar serem os métodos alternativos de resolução de conflitos alternativas válidas em inúmeros casos, mesmo onde são encontrados diversos tipos de resistência, com destaque para a cultural e institucional, uma vez constatada a superação de obstáculos legais.

¹ Como exemplo, o sítio do Tribunal Regional da 2ª Região apresenta um excelente quadro resumo: <<http://www.trf2.jus.br/conciliacao/resultados.html>> Acesso em 22 nov. 2013.

² Nesse ponto, foram buscados termos referentes à pacificação e consolidação dos entendimentos jurisprudenciais.

CAPÍTULO 1 - DEFINIÇÕES RELACIONADAS AOS MÉTODOS DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS

Em que pese algumas divergências em relação aos autores, podemos separar em 3 gêneros de condução e resolução de conflitos de interesses: autotutela, autocomposição e heterocomposição³.

1.1 Autotutela

A autotutela caracteriza-se por ausência de juiz distinto das partes e imposição de decisão por uma das partes à outra⁴.

Trata-se de desfecho forçoso do litígio, em que cada uma das partes litigantes impõe a sua pretensão pelo uso da força, visando alcançar o seu objetivo. Nesse sentido a autotutela caracteriza-se por ser considerado um dos meios mais antigos de resolução de conflitos, e o menos perfeito de se fazer justiça, no qual vence sempre o mais forte, quer tenha ou não razão⁵.

SANTOS⁶ afirma que a imposição do Direito dessa forma pode ser perigosa, pois uma ação desse tipo dá ensejo às reações de igual ou de maior intensidade, dependendo da força dos opositores, resultando em ações violentas.

Em que pese a autotutela ser geralmente tipificada como delituosa⁷, diante da constatação de que nem sempre o Estado se fará presente em todos os eventos conflituosos, excepcionalmente pode ser tolerada. Na esfera cível, práticas de autotutela são previstas nos artigos 1.210⁸, § 1º, e 1.283⁹, ambos do Código Civil. No Direito Penal, temos as excludentes de estado de necessidade e da legítima

³ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 28

⁴ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 30.

⁵ LOPES, Ilza de Fátima Wagner; MIRANDA, Fernando Silveira M. Plentz. A conciliação nos juizados especiais cíveis. **Revista eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**. Vol. 1. nº 1, 2010. Disponível em: <http://www.facsao Roque.br/novo/pub>. Acesso em 27/06/2013. p. 03

⁶ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 30

⁷ No caso de particulares, pode ser considerada como exercício arbitrário das próprias razões, e no caso do Estado, exercício arbitrário ou abuso de poder.

⁸ Art. 1.210 do Código Civil: O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

⁹ Art. 1.283 do Código Civil: As raízes e os ramos de árvore, que ultrapassarem a estrema do prédio, poderão ser cortados, até o plano vertical divisório, pelo proprietário do terreno invadido.

defesa, previstas nos artigos 24¹⁰ e 25¹¹ do Código Penal. Nesse ponto, o direito de greve também poderia ser assim considerado¹².

1.2 Autocomposição

A autocomposição pode ser considerada como a busca da resolução do conflito por meio não *adversarial*, no qual a decisão final é fruto do consenso dos conflitantes¹³.

Segundo LOPES e MIRANDA¹⁴, a autocomposição é a forma pacífica da controvérsia por obra das partes envolvidas, ou seja, é de iniciativa dos interessados e por eles realizada, com a contribuição de um terceiro.

1.2.1 Formas

A Autocomposição¹⁵ pode ser dividida em três formas, a saber: desistência (ou renúncia à pretensão), a submissão (ou reconhecimento) e a transação¹⁶.

Na renúncia uma das partes conflitantes, unilateralmente deixa de externar suas pretensões e abdicam da possibilidade de ver satisfeitos os seus interesses¹⁷.

¹⁰ Art. 24 do Código Penal: Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se.

¹¹ Art. 25 do Código Penal: Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem

¹² Art. 9º da CF: É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

¹³ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. pp.30-31.

¹⁴ LOPES, Ilza de Fátima Wagner; MIRANDA, Fernando Silveira M. Plentz. A conciliação nos juizados especiais cíveis. **Revista eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**. Vol. 1. N° 1, 2010.. Disponível em: <http://www.facsao Roque.br/novo/publicacoes/pdfs/ilza.pdf>. Acesso em 27/06/2013. p. 03

¹⁵ Existem autores que consideram a conciliação e a mediação como meios heterocompositivos. Esses autores levam em conta a intervenção do agente exterior aos sujeitos originais na dinâmica de solução de conflito. Como exemplo, pode-se citar: DELGADO, Mauricio Godinho. Arbitragem, mediação e comissão de conciliação prévia no direito do trabalho brasileiro. **Revista LTr**, v. 66, n. 6, jun. 2002, São Paulo, p. 664. Para os que consideram conciliação e mediação como meios autocompositivos, considera-se a ausência de imposição de uma decisão proferida por esse terceiro, tal como ocorre na jurisdição e na arbitragem. Para este trabalho, esta segunda linha será a adotada.

¹⁶ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 32

¹⁷ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. pp. 32-33

MANCUSO¹⁸ lista fatores que poderiam ensejar a renúncia: baixo valor envolvido, prévia análise do custo - benefício de um enfrentamento judicial que não exibe saldo favorável, ou preservação das *relações de continuidade* (família, vizinhança, escola, trabalho), que ficariam abaladas com a deflagração da lide.

Na submissão, a parte que estava oferecendo resistência à pretensão, decide por submeter-se integralmente, abdicando-se dos atos de resistência¹⁹.

Destaca-se que, nesse caso, pressupõe-se uma conduta ativa inicial, que vem a ser abortada. Quanto aos fatores²⁰, citam-se alguns: temor de uma defesa consistente ou de reação por parte do ex *adverso*, desestimulando a continuidade da iniciativa preliminar; auto-avaliação de que a expressão da inconformidade já bastou para *marcar posição* em face do oponente (v.g., interpelação a que não se segue a propositura da ação anunciada); percepção de equívoco na estratégia adotada e consequente risco de insucesso.

Quanto à transação, há a ocorrência de concessões mútuas, ou seja, os conflitantes chegam a praticar, ao mesmo tempo, atos de renúncia e submissão²¹.

1.2.2 Espécies

A autocomposição também pode ser dividida em diversas espécies, dentre as mais usuais, temos a negociação (direta ou assistida), a conciliação e a mediação²².

A Negociação é um método primário de resolução de controvérsias, destinado à condução de conflitos diversos, desde os mais simples aos mais complexos, mas não conta com a intervenção imparcial e/ou decisória de terceiros²³. Pode ser subdividida nas modalidades direta (atuação das próprias partes conflitantes) ou mediante a atuação de representantes parciais eleitos para a defesa dos interesses de um determinado indivíduo ou grupo (na modalidade assistida)²⁴.

¹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 156.

¹⁹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 33.

²⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 157

²¹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 33.

²² SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 33.

²³ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 94

²⁴ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.94

A conciliação, entretanto, caracteriza-se pela intervenção de um terceiro, que proporcionará o debate entre as partes, buscando resolver o conflito, sem, contudo, analisá-lo com profundidade. Nesse sentido, o tratamento dado é superficial, e o enfoque é a realização do acordo²⁵.

Deve se destacar que a conciliação é um procedimento célere, muito eficaz na solução de conflitos em que inexistente entre as partes relacionamento significativo, e dessa forma preferem buscar um acordo de forma imediata com o objetivo de pôr fim à controvérsia ou ao processo judicial²⁶.

Nesse sentido a conciliação objetiva criar uma mentalidade de uma antiga forma de pacificação social com possibilidades reais de diminuição do tempo de duração do litígio, viabilizando a solução de conflitos através de procedimentos informais e simplificados visando à redução do número de processos no âmbito do Poder Judiciário²⁷.

O conciliador pode exercer leve ascendência hierárquica, pois toma iniciativas faz recomendações, advertências e apresenta sugestões, com vistas ao acordo²⁸.

Já mediação pode ser definida como a prática autocompositiva de condução e solução de conflitos, direcionada a auxiliar indivíduos em relações conflitantes que se desenvolve mediante a intervenção de um terceiro imparcial, sem poderes decisórios, capacitado a permitir que as partes conflitantes (mediados), por meio de um trabalho conjunto e pautado no respeito mútuo, no diálogo e na realização de concessões parciais ou totais, descubram, dentre as soluções cabíveis para o conflito, aquela que melhor se adéqua ao caso concreto²⁹. O enfoque da mediação é o diálogo, o debate entre as

²⁵ MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem**. 3. ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do novo CPC brasileiro (PL 166/2010) - Resolução 125/2010 do CNJ. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2012. p. 115

²⁶ LOPES, Ilza de Fátima Wagner; MIRANDA, Fernando Silveira M. Plentz. A conciliação nos juizados especiais cíveis. **Revista eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**. Vol. 1. N° 1, 2010. p. 05. Disponível em: <http://www.facsaooroque.br/novo/publicacoes/pdfs/ilza.pdf>. Acesso em 27/06/2013.

²⁷ LOPES, Ilza de Fátima Wagner; MIRANDA, Fernando Silveira M. Plentz. A conciliação nos juizados especiais cíveis. **Revista eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**. Vol. 1. N° 1, 2010. p. 18. Disponível em: <http://www.facsaooroque.br/novo/publicacoes/pdfs/ilza.pdf>. Acesso em 27/06/2013.

²⁸ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas: modelos, processo, ética e aplicações**. 2. ed., rev. atual. e ampl., consoante resoluções do CNJ, Conima e projeto do CPC. São Paulo: Método, 2012.p.46

²⁹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. pp. 93-94

partes³⁰, a fim de gerar a transformação no padrão de comunicação entre os mediandos, para construção da funcionalidade relacional³¹.

A mediação geralmente não é hierarquizada e o terceiro (mediador) deve ser apto, imparcial, independente e livremente escolhido ou aceito³².

1.2.3 Diferença entre Mediação e Conciliação

Embora mediação e conciliação sejam métodos autocompositivos de tratamento de conflitos, diferenciá-las é importante, pois são os conceitos mais confundidos tanto na doutrina como na legislação.

MORAIS³³, examinando esse ponto, enumera diversas diferenças entre os dois métodos. O mediador não tem papel ativo na proposição de acordos, ao contrário do conciliador. Na conciliação, o objetivo é o acordo, na mediação o objetivo é preservar a continuidade da relação. A conciliação é mais bem utilizada para conflitos esporádicos, sem relacionamento prévio ou posterior, a mediação seria mais bem empregada em conflitos nos quais os envolvidos possuem relações próximas anteriores ao litígio e que permanecerão íntegras após se resolverem. Pode-se considerar que o mediador tem papel mais passivo, enquanto o papel do conciliador é mais ativo. O conciliador se preocupa mais com alcançar o acordo, para solucionar o litígio, enquanto na mediação o acordo pode ser uma consequência da dinâmica, mas o enfoque é na comunicação e satisfação dos envolvidos.

³⁰ MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem**. 3. ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do novo CPC brasileiro (PL 166/2010) - Resolução 125/2010 do CNJ. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2012. p.115

³¹ ZAPPAROLLI, Célia Regina; KRÄHENBÜHL, Mônica Coelho. **Negociação, mediação, conciliação, facilitação assistida, prevenção, gestão de crises nos sistemas e suas técnicas**. São Paulo: LTr, 2012.p. 38

³² VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas: modelos, processo, ética e aplicações**. 2. ed., rev. atual. e ampl., consoante resoluções do CNJ, Conima e projeto do CPC. São Paulo: Método, 2012.p. 42.

³³ MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem**. 3. ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do novo CPC brasileiro (PL 166/2010) - Resolução 125/2010 do CNJ. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2012. pp. 172-175.

Para SILLMANN, cuja contribuição não se distancia do exposto acima, a diferença entre a conciliação e a mediação está na busca por sua finalidade. Na conciliação a obtenção do acordo, e para a mediação a restauração da comunicação rompida pelo conflito³⁴.

BRUNETTA³⁵ também concorda com essa posição, pois para essa autora a diferenciação consiste, em síntese:

No papel desempenhado pelo terceiro interveniente, o qual tem uma atuação mais ativa e dinâmica no caso da conciliação, chegando a propor a solução alternativa às partes envolvidas. Na Mediação o terceiro vértice do triângulo citado *supra* basicamente apóia as partes na sua reflexão e na sua decisão: faz emergir a decisão delas.

O exposto acima também está em consonância com a redação do Projeto do Novo Código de Processo Civil (PL 8046/2010, da Câmara dos Deputados)³⁶, conforme podemos inferir das definições trazidas concernentes ao conciliador e ao mediador, trazidas pelo seu Art. 147, §§ 3º e 4º:

§ 3º. O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não tiver havido vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 4º. O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que tiver havido vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si mesmos, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

³⁴ SILLMANN, Marina Matos. **Os meios alternativos de resolução de conflitos e a importância de sua divulgação para a sociedade.** p. 09. Disponível em: http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/Artigo_Os_meios_alternativos.pdf. Acesso em 27 jun 2013.

³⁵ BRUNETTA, Cíntia Menezes. Estratégias e métodos para a criação e perpetuação de uma cultura de conciliação nos juizados especiais federais. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**. Recife. v. 3, n. 19. pp. 101-142. 2009. p. 112

³⁶ Conforme redação da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.025/05, ao Projeto de Lei nº 8.046/10, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/8046-10-codigo-de-processocivil/arquivos/ParecerRelatorGeraautenticadoem18091222h47.pdf>. Acesso 27 nov. 2013.

Na prática, ocorre na Justiça Federal e Juizado Especial Federal de acordo com o constatado por LUCHIARI³⁷, para quem, levando em conta nossa cultura e histórico de utilização dos métodos alternativos de solução de conflitos, o método mais utilizado é a conciliação, com algumas técnicas de mediação, quando o terceiro facilitador dispõe de conhecimento suficiente para tanto.

1.3 Heterocomposição

Caso as partes, por motivos diversos, não estejam dispostas a ceder em prol do consenso, e levando em conta que as restrições à prática da autotutela, resta aos conflitantes buscarem a atuação de terceiros imparciais. Nesse caso, temos o que podemos chamar de heterocomposição. São inúmeras as subespécies de heterocomposição, mas duas se destacam: o processo judicial e o processo arbitral³⁸.

Na arbitragem, o papel do terceiro, diferente do que ocorre na mediação, não será mais o de facilitar o entendimento, mesmo que possível ou recomendável, mas o de colher provas, argumentos e decidir mediante laudo ou sentença arbitral irrecorrível³⁹.

É prevista nas leis e convenções internacionais, com destaque para a Convenção de Nova York, de 1958. Aqui no Brasil a norma básica sobre arbitragem é a Lei 9.307/1996. As matérias que podem ser objeto do processo arbitral são as que dizem respeito a direitos patrimoniais disponíveis⁴⁰.

O processo judicial é o instrumento pelo qual se opera a jurisdição, cujos objetivos são eliminar conflitos e fazer justiça por meio da aplicação da Lei ao caso concreto, onde o juiz compõe a relação processual como representante do Estado, gerindo a relação processual entre as partes de maneira imparcial e com a função de solucionar a lide, gerando pacificação social. Assim, o juiz deverá ser um terceiro que não possua nenhum interesse no conflito, que conduza o processo segundo as regras e princípios estabelecidos pela ordem jurídica e que permita às partes participarem amplamente e igualmente para a solução da controvérsia.

³⁷ LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. **Mediação judicial: análise da realidade brasileira : origem e evolução até a Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 121

³⁸ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 34

³⁹ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas: modelos, processo, ética e aplicações**. 2. ed., rev. atual. e ampl., consoante resoluções do CNJ, Conima e projeto do CPC. São Paulo: Método, 2012. p. 47

⁴⁰ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas: modelos, processo, ética e aplicações**. 2. ed., rev. atual. e ampl., consoante resoluções do CNJ, Conima e projeto do CPC. São Paulo: Método, 2012. p.47

CAPÍTULO 2 - ASPECTOS HISTÓRICOS E FILOSÓFICOS DOS MEIOS ALTERNATIVOS, CRISE DA JURISDIÇÃO E A PROPOSTA DE ACESSO À JUSTIÇA

2.1 Aspectos Históricos

Em que pese ser possível identificar as diferentes fases da atividade jurisdicional, pois refletem o modelo de estado sob a qual é exercida, conforme nos é informado por PINHO⁴¹,

Em sociedades primitivas a pacificação dos conflitos era feita pela força privada; em Estados despóticos a pacificação dos conflitos confundia-se com o próprio Rei; em Estados liberais a mesma era ditada pela lei do mercado; em Estados sociais a pacificação dos conflitos correspondia ao paternalismo prestacionista; e em Estados democráticos a pacificação dos conflitos deve ser legitimada por um discurso processual intersubjetivo além de reclamar, portanto, métodos outros que a estrita e fria atuação estatal por meio da atividade jurisdicional.

Relativamente aos mecanismos ditos “alternativos” de solução de controvérsias isso não é possível, pois não possuem um corpo estruturado de regras de manuseio. O que pauta sua operação são regras básicas e princípios gerais derivados de sua natureza e características peculiares⁴².

Nesse sentido, MANCUSO⁴³ relata que a justiça estatal como padrão oficial não tem respaldo histórico. Discorre que no período romano, a resolução de conflitos se fazia, ou entre os próprios contendores, pelas várias formas de autotutela, ou mediante a intercessão de um árbitro privado, para tal convocado pelas partes. Só na terceira e última fase do processo romano - a *extraordinaria cognitio* - é que o magistrado se encontrava revestido do poder estatal. Esse quadro não viria a se alterar substancialmente, a se ter presente que na Idade Média – até por conta da incipiente estrutura dos Estados - ainda prosperaram justicamentos diversos (duelos, ordálias, juízos de Deus) e julgamentos

⁴¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos conflitos no estado democrático de direito. O “juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 2, v. 2, jan/dez. 2008. Disponível em: < http://www.redp.com.br/edicao_02.htm>. Acesso em: 21 set. 2013. pp. 22-23.

⁴² SALES DA SILVA, Paulo Eduardo. Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. in BRAGA NETO, Adolfo. **Negociação, mediação e arbitragem**: curso básico para programas de graduação em direito. coordenação: Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva; autores: Adolfo Braga Neto. São Paulo: Método, 2013. p. 4

⁴³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 156/157

populares/assembleares, a par de sinalizações para a composição dos litígios entre os próprios interessados.

SALES DA SILVA⁴⁴, indo ainda mais longe no passado, relata que na China Pré-Imperial, no século III a.C., a filosofia de Confúcio, partidária da conciliação, deu lugar a um sistema legalista e formalista de justiça. Para esse autor, algo semelhante aconteceu em Roma, principalmente a partir das Leis das XII Tábuas. Confirmando a tese de que, num primeiro momento, onde há a presença de algo semelhante ao Estado, os meios alternativos são relegados a segundo plano.

Contemporaneamente, a expressão “alternative dispute resolution” é atribuída a Frank Sander, professor da Harvard Law School, em um trabalho organizado para a famosa “Pound Conference: perspectivas sobre a justiça no futuro”, realizada em Mineápolis, EUA, em 1976. A conferência teve o nome “National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice”. E o artigo de Sander foi inicialmente publicado como Varieties of dispute processing. *Federal Rules Decisions*, v. 70, p. 111-134, 1976 e, alguns anos depois, republicado como SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*. West, A. Levin & R. Wheeler eds., 1979. O marco histórico parece situado nas críticas de Roscoe Pound ao caráter adversarial da justiça. O que ele chamava de “sporting theory of justice” tornava a sentença judicial mais o resultado de uma batalha campal entre litigantes, por meio de seus advogados, do que a concretização de valores substancialmente desejados (POUND, R. The causes of popular dissatisfaction with the administration of justice. *American Bar Association Report*, v.29, n.1, p. 395-417, 1906.)⁴⁵.

No Brasil, os exemplos de regulação dos meios alternativos remontam às Ordenações Filipinas, livro III, título XX, §1º⁴⁶ e Constituição de 1824, art. 161⁴⁷.

Com a proclamação da República, o Decreto 359, de 26 de abril de 1890, extinguiu a conciliação prévia, sob o argumento de onerosidade e inutilidade na composição dos litígios⁴⁸.

⁴⁴ SALES DA SILVA, Paulo Eduardo. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*, in BRAGA NETO, Adolfo. **Negociação, mediação e arbitragem**: curso básico para programas de graduação em direito. Coordenação: Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. São Paulo: Método, 2013. p. 5

⁴⁵ SALES DA SILVA, Paulo Eduardo. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*, in BRAGA NETO, Adolfo. **Negociação, mediação e arbitragem**: curso básico para programas de graduação em direito. Coordenação: Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. São Paulo: Método, 2013. p. 5

⁴⁶ E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre eles os ódios e dissenções, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre é duvidoso. E isto, que dissemos e reduziremos as partes à concórdia, não é de necessidade, mas somente de honestidade, mas somente de honestidade nos casos em que o bem poderem fazer.

⁴⁷ Art. 161 da Constituição de 1834: Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum.

TREVISOL⁴⁹ relata que o instituto foi retomado paulatinamente:

Primeiramente no direito trabalhista, em 1932, e no direito de família, em 1949, com a Lei nº 968 de 10 de dezembro de 1949, para as ações de desquite litigioso e alimentos. Finalmente, o Código de Processo Civil, oriundo da Lei nº. 5.869, de 11/01/1973, trouxe em caráter cogente e como ato inicial da audiência quando a causa versar sobre direitos patrimoniais de caráter privado.

MANCUSO⁵⁰ relata que o juiz de paz já teve importante papel na resolução de conflitos de forma conciliatória e hoje é subutilizado. Previsto Desde a Constituição Imperial de 1824 (art. 161, do art. 162), e também em outras (CF 1934, art.104, §4º; CF 1937, art.104; CF 1946, art.124, X; Emenda Constitucional I/1969, art. 144, § 1º, c), teria grande potencial para compor controvérsias que, de outro modo, se converteriam em lides judiciais.

Segundo esse autor, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LC 35/1979 - reservou ao juiz de paz "competência *somente* para o processo de habilitação e a celebração do casamento" (art. 112), mas tal cláusula restritiva não está recepcionada pela vigente Constituição Federal, que confere ao juiz de paz, para além daquelas funções, ainda a de "exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional" (art. 98, II). Conclui que sua pouca utilização não condiz com a importância desse agente, que, todavia, muito poderia contribuir para aliviar a Justiça estatal - inclusive os Juizados Especiais - daquelas controvérsias de menor complexidade, por isso mesmo passíveis de composição suasória.

Finalmente, a Carta Magna de 1988 instituiu no Brasil a conciliação, com a criação dos juizados especiais, em que juízes e servidores passaram a compor a figura dos conciliadores⁵¹.

⁴⁸ TREVISOL, L.. A conciliação e os direitos supra-individuais: breve análise da possibilidade de aplicação do instituto da conciliação na resolução de conflitos ambientais. **Revista de ciências jurídicas**, 4, mar. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevCiencJurid/article/view/9818/5427>>. Acesso em: 24 jun. 2013. p. 123.

⁴⁹ TREVISOL, L.. A conciliação e os direitos supra-individuais: breve análise da possibilidade de aplicação do instituto da conciliação na resolução de conflitos ambientais. **Revista de ciências jurídicas**, 4, mar. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevCiencJurid/article/view/9818/5427>>. Acesso em: 24 jun. 2013. p. 123.

⁵⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 224.

⁵¹ CARVALHO, Áurea Maria Amirat Bettinelli Borges. **Conciliação nos juizados especiais cíveis do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em < http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=4d74b9ec-6032-44ae-85ee-f8c81cd94c4a&groupId=10136 > Acesso em 29 jun. 2013 p.08.

2.2 Crise da Jurisdição

Aparentemente, com a consolidação dos Estados Modernos generalizou-se a crença de que o método mais adequado para a solução justa dos conflitos seria a jurisdição oferecida pelo próprio Estado, por meio do processo judicial⁵².

A crise na jurisdição, dessa forma, pode ser considerada como uma crise estatal, vinculada à complexidade da sociedade, bem como à falência do “Estado de Bem Estar Social”⁵³.

A “falência” do Estado centralizador e provedor (Estado Social)⁵⁴ resulta em necessidades alternativas de tratamento dos conflitos, partidárias do advento do Estado Democrático de Direito⁵⁵.

VASCONCELOS⁵⁶ expõe que a realidade complexa da moderna sociedade pluralista desmontou a possibilidade de sucesso de um modelo puramente burocrático.

Com essa opinião, concorda JUNIOR⁵⁷. Para esse autor, a burocracia do Estado Providência, estruturada para uma atuação administrativa prestacional uniforme e impessoal, prestada nos moldes de uma “linha de produção”, segundo o modelo *fordista* de produção em massa, não se adapta sempre às exigências da moderna sociedade pluralista, de classes trabalhadores diferenciadas em muitos extratos, com interesses, aspirações e modos de vida diferenciados. O referido autor relata que, nesse sentido, é muito difícil ao Estado burocraticamente modelado prestar serviços públicos uniformes e eficientes, que possam atender aos diferentes interesses dos mais variados grupos.

⁵²SALES DA SILVA, Paulo Eduardo. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*, in BRAGA NETO, Adolfo. **Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em direito**. coordenação: Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva; autores: Adolfo Braga Neto. São Paulo: Método, 2013. p. 2

⁵³ MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem**. 3. ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do novo CPC brasileiro (PL 166/2010) - Resolução 125/2010 do CNJ. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2012. p. 78

⁵⁴SALES DA SILVA, Paulo Eduardo. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*, in BRAGA NETO, Adolfo. **Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em direito**. coordenação: Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva; autores: Adolfo Braga Neto. São Paulo: Método, 2013. p. 5

⁵⁵ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos conflitos no estado democrático de direito. O “juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 2, v. 2, jan/dez. 2008. Disponível em: < http://www.redp.com.br/edicao_02.htm>. Acesso em: 21 set. 2013. p. 29

⁵⁶ VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas: modelos, processo, ética e aplicações**. 2. ed., rev. atual. e ampl., consoante resoluções do CNJ, Conima e projeto do CPC. São Paulo: Método, 2012. p. 42.

⁵⁷ JÚNIOR, Onofre Alves Batista. *As transações administrativo-tributárias e o risco do “legalismo estéril” dos órgãos de controle*, in DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 124.

MANCUSO enumera as causas da crise numérica dos processos judiciais: a) cultura demandista, confundida como manifestação da cidadania⁵⁸ (nesse sentido, resolve-se tudo criando leis, ao invés de se tentar pesquisar a realidade com critérios técnicos para se investigar as causas⁵⁹; b) desinformação ou oferta insuficiente quanto a outros meios, ditos alternativos, de auto e heterocomposição de litígios; c) exarcebada juridicização da vida em sociedade⁶⁰; d) leitura equivocada do inciso XXXV do art. 5º da CF/1988, usualmente tomado como sede do acesso à justiça, embora considere endereçado ao legislador; e) crescimento desmesurado da estrutura judiciária, cuja oferta retroalimenta a demanda.

Esse autor narra que essa ótica de tratamento quantitativo de enfrentamento desse problema resulta em parca força obrigatória da norma legal ao interno da sociedade, levando ao seu recorrente descumprimento e consequente formação de lides judiciais, clima geral de insegurança jurídica (jurisprudência cambiante nos Tribunais - *jurisdicional uncertainty*, da doutrina norte americana), precária divulgação de outros modos e meios de se resolverem pendências, falsa percepção de que a resposta jurisdicional é uma prestação primária do Estado (tais como segurança pública, educação fundamental, saúde pública, saneamento básico)⁶¹. A lógica quantitativa somente seria adequada para essas prestações primárias⁶², mas não se presta ao manejo da função judicial do Estado, que é de índole *substitutiva*⁶³ (preordenada a operar se e quando provocada pela parte ou interessado e nos limites em que o seja).

A lógica quantitativa, além de contribuir para o gigantismo do judiciário, possui diversas externalidades negativas⁶⁴: fomenta a contenciosidade ao interno da coletividade, fortalecendo a gradual instalação de uma *cultura demandista*; cria focos de tensão com o Executivo, na medida em que este é cada vez mais instado a disponibilizar novos e maiores recursos orçamentários; labora contra o verdadeiro sentido de cidadania (pessoas físicas e jurídicas resolvendo suas pendências diretamente, ou mediante a intercessão de um elemento facilitador); dificulta as atividades de controle e planejamento

⁵⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 51

⁵⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.53

⁶⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.63

⁶¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 32

⁶² Tais como saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, transportes...

⁶³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 135.

⁶⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 135-136

dos órgãos jurisdicionais, haja vista as dificuldades encontradas pelo CNJ nesse setor, conforme divulgado pela mídia. Explica que oferecer “mais do mesmo” só retroalimenta a demanda⁶⁵.

Para MANCUSO⁶⁶, não somente a própria disponibilização de estrutura do Poder Judiciário geraria aumento do número de processos. A tendência à sumarização dos procedimentos e busca pela celeridade a qualquer preço também resultaria nesse efeito. Nesse sentido, tentativas de aceleração da eficácia do instrumento processual, como as trazidas por SOUZA NETO⁶⁷, tais como: tutela específica das obrigações de fazer; consignação extrajudicial; fim da liquidação por cálculo do contador e recebimento dos recursos no efeito meramente devolutivo, assim como a antecipação dos efeitos da tutela pretendida, o procedimento monitorio, julgamentos em bloco ou por amostragem, projeção panprocessual da eficácia do direito sumular, trancamento de ações e de recursos, aceleração dos trâmites, compactação de fases, cognições sumarizadas e parciais, acabam por resultar em explosão de litigiosidade.

Outro fator que contribuiria para o aumento do número de processo seria a juridicização da vida e do cotidiano⁶⁸, pois existe uma expansão desmesurada das fronteiras do Direito, em direção a campos extra ou parajurídicos, tais como biologia, cibernética, ecologia, dentre outros.

A inserção da justiça estatal como um *prius*, deslocando os demais meios para um *posterius*, exacerba a contenciosidade social e estimula o demandismo judiciário assim desservindo a vera cidadania, que residiria, antes e superiormente, na busca - ao menos num primeiro momento -, de um modo ou meio de prevenir ou resolver o conflito fora e além do aparato judiciário estatal⁶⁹.

Nesse sentido, a aplicação rigorosa e massificada em casos excepcionais pode produzir uma legalidade estéril - contraria ao desiderato de persecução otimizada do bem comum - ou afrontar a solução de justiça do caso concreto. Nessa seara é que podemos encaixar as soluções consensuais⁷⁰.

⁶⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.131.

⁶⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 20

⁶⁷ SOUZA NETO, João Baptista de Mello e. *Mediação em juízo: abordagem prática para obtenção de um acordo justo*. São Paulo: Atlas, 2012.p. 6.

⁶⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 334

⁶⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 156/157

⁷⁰ JÚNIOR, Onofre Alves Batista. *As transações administrativo-tributárias e o risco do “legalismo estéril” dos órgãos de controle*, in DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.127.

SANTOS⁷¹ ao pontuar os obstáculos à efetivação do acesso à justiça, tais como: deficitária informação sobre direitos e deveres legalmente garantidos; a morosidade da prestação jurisdicional; os elevados custos processuais; a inadequação dos instrumentos processuais à tutela de interesses difusos e coletivos; a carência de recursos humanos (em referência às categorias essenciais e auxiliares de profissionais que atuam no sistema judicial de administração da justiça); a insuficiência de recursos materiais (em alusão às questões estruturais que apontam, por exemplo, para deficitários sistemas de gestão e informatização dos tribunais); a centralização dos foros, acaba por revelar a necessidade de que meios consensuais sejam adotados, pois sugere a deformalização do processo⁷² (procedimento simplificado, de baixo custo, mais informal e célere, com predominância da oralidade, incentivo à conciliação) e das controvérsias⁷³, que consiste na busca de alternativas para a solução, capazes de evitar o processo.

Entretanto, a superação dos meios burocráticos, assim como da superação da crise da jurisdição, não pressupõe o abandono das técnicas até então utilizadas, mas o incremento das novas técnicas e meios, pois somados poderão dar conta de cada demanda de forma adequada. Podemos verificar o que CALMON⁷⁴ constata sobre esse fato:

Deve-se afastar, então, a ideia de que o mau funcionamento da máquina judiciária constitui o pressuposto para a difusão dos meios alternativos. Ao contrário, o jurisdicionado será tanto mais livre para optar pela via consensual quanto estiver livre para optar entre dois sistemas paralelos e eficientes.

Os meios alternativos não excluem ou evitam um sistema judicial caótico, mas põem-se interativamente ao lado da jurisdição estatal, devendo-se valer do critério da adequação entre a natureza do conflito e o meio de solução que entenda mais apropriado.

Dessa forma, a realidade da administração pública atual, mesmo no atendimento das necessidades da coletividade, não permite inferir que o modelo burocrático deverá ser abandonado e

⁷¹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.68.

⁷² SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 79

⁷³ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. pp. 83-84

⁷⁴ CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 49.

afastado *in totum*. A Administração Pública brasileira não pode afastar o modelo de administração pública burocrática para os procedimentos rotineiros e para a generalidade dos casos⁷⁵.

O dinamismo e a complexidade da sociedade pluralista moderna não permite dizer que o modelo burocrático seja totalmente ruim e por isso deva ser abandonado. O fato é que se tornam necessários ajustes que permitam que em situações relevantes excepcionais, soluções igualmente especiais possam ser adotadas. Isto não traduz a ideia de que soluções (como as transacionais) devam ser adotadas em regra, mas a possibilidade de sua adoção, em situações excepcionais, não pode ser afastada, sob pena de ineficiência do modelo. É evidente que reformas são necessárias, entretanto é certo que, na generalidade das situações, o modelo burocrático de soluções pré-definidas, possibilita a obtenção de resultados adequados, razoavelmente capaz de evitar a corrupção e favorecer o combate à imoralidade administrativa, bem como de fornecer referenciais para uma atuação eficiente do servidor público⁷⁶.

A ideia de uma nova processualidade brota das próprias transformações do Estado de Direito. A sua reconfiguração como *Estado Cooperativo*, apoiado no procedimentalismo, lança novas perspectivas para o tema, com destaque para a participação na tomada de decisão dos que se encontram afetados⁷⁷.

Passa-se, dessa forma, como adaptação do sistema a novas realidades e desafios, de uma perspectiva de simples validade jurídica, para uma perspectiva de união entre a validade e legitimidade⁷⁸, com a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos.

Um judiciário mínimo é a proposta da vertente reducionista ou residual, censitória da adoção de práticas alternativas, acarretaria em três externalidades: os debates promovem um melhor equacionamento da controvérsia, maturando o conflito; direciona melhor a alocação de recursos; libera

⁷⁵ JÚNIOR, Onofre Alves Batista. *As transações administrativo-tributárias e o risco do "legalismo estéril" dos órgãos de controle*, in DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 125.

⁷⁶ JÚNIOR, Onofre Alves Batista. *As transações administrativo-tributárias e o risco do "legalismo estéril" dos órgãos de controle*, in DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.125.

⁷⁷ TORRES, Ricardo Lobo. Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 95.

⁷⁸ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos conflitos no estado democrático de direito. O "juiz Hermes" e a nova dimensão da função jurisdicional. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 2, v. 2, jan/dez. 2008. Disponível em: < http://www.redp.com.br/edicao_02.htm>. Acesso em: 21 set. 2013. p. 30

o Judiciário para se ocupar de crises complexas e relevantes, melhorando a resposta ofertada ao jurisdicionado⁷⁹.

Entretanto, mesmo assim, podem ser esperados obstáculos à efetivação meios alternativos como via de facilitação do acesso à justiça no Brasil⁸⁰: obstáculo informativo-educacional⁸¹ (carência de informações da sociedade brasileira sobre os propósitos ou mesmo existência do aludido instrumento de pacificação de conflitos); obstáculo político-legislativo⁸² (ausência de legislação especificamente destinada à regulamentação da prática da mediação como método de prevenção e de resolução de conflitos) e obstáculo jurídico-cultural⁸³ (império da cultura do litígio).

Dessa forma, explicados e exemplificados alguns elementos configuradores de uma crise na jurisdição, não é possível de se cogitar a sua substituição pelos meios alternativos. Estes, na verdade, devem ser de conhecimento dos profissionais que atuam no Direito como um acréscimo ao acervo de técnicas que possibilitam a resolução de conflitos com grande eficiência, caso o profissional reconheça os casos nos quais possam ser mais bem utilizadas.

Inclusive, é concebível que a simples aplicação dos meios ditos alternativos em momento anterior à jurisdição já abrandaria a referida crise, pois muitas vezes é possível nesse momento esclarecer dúvidas relativas ao conflito, facilitando a solução jurisdicional, o que depende dos profissionais em proceder dessa forma.

2.3 Acesso à Justiça

Quando pensamos em acesso à justiça, a primeira expressão que vem em mente é o acesso ao Poder Judiciário, que reflete o acesso à tutela jurisdicional do Estado de dizer o direito. Dessa maneira a Constituição, no Artigo 5º, XXXV, realça o acesso à justiça como uma garantia fundamental do cidadão: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

⁷⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp. 252/253.

⁸⁰ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 233

⁸¹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 204

⁸² SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.216

⁸³ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 233

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth a expressão acesso à justiça determina duas finalidades do sistema jurídico: “o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”⁸⁴.

Na busca de soluções práticas para os problemas do acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, assim formularam a sua proposta:

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira ‘onda’ desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica* para os interesses ‘difusos’, especialmente nas áreas da proteção ambiental e consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que podemos chamar simplesmente de ‘enfoque de acesso à justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras do acesso de modo mais articulado e abrangente⁸⁵.

A primeira onda do movimento tem como norte o enfrentamento dos obstáculos econômicos⁸⁶. No Brasil, pode-se considerar que essa onda teve reflexo no art. 5º, LXXIV da CF/88 (direito à assistência judiciária), conferido pela Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, assim como também na criação da Defensoria Pública, prevista no artigo 134 da Constituição Federal⁸⁷. Inclui-se também a estruturação da *Defensoria Pública*, por sua lei orgânica (LC 80/1994), e, depois, com a atribuição de legitimação ativa a essa instituição para propositura de ação civil pública (Lei 11.448/2007, dando nova redação ao inciso 11 do art. 5º da Lei 7.347/1985)⁸⁸.

A segunda onda do movimento solidificou-se no apego à representação de direitos e de interesses de grupos⁸⁹, procurando amenizar os entraves advindos da carência de tutela de direitos difusos e coletivos⁹⁰. No Brasil, podemos reconhecer instrumentos que se acomodam nesse grupo, tais

⁸⁴ CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p.08.

⁸⁵ CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 31. Apud SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 59

⁸⁶ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 60

⁸⁷ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 62

⁸⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.143

⁸⁹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 62

⁹⁰ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 63

como a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, disposições do Código de Defesa do Consumidor⁹¹.

Na legislação podemos observar os seguintes dispositivos: Lei 6.938/1981, prevendo no art. 14 uma ação (à época ainda sem o *nomen iuris* de civil pública), para o Ministério Público, em defesa do meio ambiente; Lei 7.347/1985, art. 1º e incisos; Lei 8.078/1990, art. 81, parágrafo único, trazendo no inciso I o conceito de *interesses difusos*, sendo que, de permeio, a Constituição Federal de 1988 disponibilizou para o Ministério Público uma ação civil pública para a defesa dos interesses difusos e coletivos (art. 129, 111), ação essa que a partir daí foi se expandindo para a tutela de muitos outros interesses de largo espectro, tais os dos *investidores no mercado de valores mobiliários* (Lei 7.913/1989); *deficientes físicos* (Lei 7.953/1989); *crianças e adolescentes* (Lei 8.069/1990); *torcedores* (Lei 10.671/2003); *idosos* (Lei 10.741/2003); *biossegurança e engenharia genética* (Lei 11.105/2005), dentre outros valores e interesses socialmente relevantes. À vista do largo espectro do objeto litigioso nessas ações, houve por bem o legislador prever uma legitimação ativa concorrente-disjuntiva (art. 5º da Lei 7.347/1985; art. 82 da Lei 8.078/1990) e uma coisa julgada de eficácia expandida (*erga omnes* ou *ultra partes*, conforme o caso): art. 16 da Lei 7.347/1985; art. 103 da Lei 8078/90. Em outros casos, o interesse, conquanto metaindividual, aparece reportado a um *grupo categoria ou classe*, sob o nome de *interesse coletivo* (Lei 8.078/90, art. 81, parágrafo único, 11), comportando, quando presentes certos pressupostos, o manejo via mandado de segurança coletivo (Lei 12.016/2009, arts. 21 e 22); em outras situações, o interesse parece melhor caracterizado como *fazendário* (ou interesse público secundário), como na ação contra atos de improbidade administrativa, restrita ao Ministério Público e à Fazenda lesada: Lei 8.429/1992, art. 17⁹².

A terceira onda do movimento buscou enfrentamento dos obstáculos processuais⁹³. Nesse ponto, teve duas frentes da ação: 1) combate à ineficiência dos sistemas judiciais em estado de crise, com medidas tais como a simplificação e renovação procedimental (relativização do formalismo), reestruturação da organização dos tribunais; adequação de normas de direito processual a determinadas espécies de conflitos e 2) difusão de métodos alternativos de condução e de resolução de conflitos, complementares e auxiliares ao processo judicial⁹⁴.

A *terceira onda* também veio gradualmente implantada no direito positivo brasileiro, com a crescente oferta de técnicas, instâncias e *agentes facilitadores* de solução de conflitos (*conciliador, mediador, avaliação neutra de terceiro*). Nas controvérsias empresariais e corporativas avantajou-se a *arbitragem*, mormente por conta de a Lei 9.307/1996 ter reconhecido o árbitro como juiz de *fato e de*

⁹¹ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 65

⁹² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. pp.143-144

⁹³ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 65

⁹⁴ SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 66.

direito (art. 18), *status* reforçado por conta de a convenção de arbitragem se constituir em pressuposto negativo de judiciabilidade e de a sentença arbitral formar título executivo judicial (CPC, art. 267, VII e 475-N, IV, nessa ordem), a par desse meio resolutivo apresentar ainda os atributos de celeridade, confidencialidade e especialização, consentindo ainda formas combinadas, como a mediação com arbitragem. O próprio ordenamento, em várias passagens, foi propiciando uma aproximação entre os planos judicial e o daqueles outros meios, gradualmente alçados ao patamar de *equivalentes jurisdicionais*. Assim é que: compromissos de ajustamento de conduta e acordos em geral, uma vez submetidos à homologação judicial, formam título executivo judicial (CPC, art. 475-N, V); transações judiciais podem incluir "matéria não posta em juízo" (CPC, art. 475-N, I1I); nos juizados Especiais, frustrada a conciliação, "as partes poderão optar, de comum acordo, pelo juízo arbitral" (Lei 9.099/95, art. 24); o plano *extrajudicial* de recuperação de empresa, celebrado entre devedor e credores pode ser submetido à homologação judicial (Lei 11.101/2005, arts. 162 e ss.); as "microempresas e empresas de médio porte deverão ser estimuladas a utilizar os institutos de conciliação prévia, mediação e arbitragem para solução de seus conflitos" (LC 123/2006, art. 75)⁹⁵.

Nesse sentido, o CNJ já vem entendendo que lhe cabe "fixar a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os órgãos do Poder Judiciário, tendo em vista sua unicidade", pelo que, na Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, dispôs sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

Partindo dessa prerrogativa, foi editada a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, que interpreta o inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal. Dessa forma, não se trata mais de mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas como garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada. Daí a conclusão de que cabe ao Poder Judiciário, pelo CNJ, organizar os serviços de tratamento de conflitos por todos os meios adequados, e não apenas por meio da adjudicação de solução estatal em processos contenciosos, cabendo-lhe em especial institucionalizar, em caráter permanente, os meios consensuais de solução de conflitos de interesses, como a mediação e a conciliação.

KAZUO WATANABE⁹⁶ destaca os seus pontos mais importantes dessa resolução, cuja aplicação tem importância central no desenvolvimento das práticas no qual órbita o tema desse trabalho:

⁹⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.144

⁹⁶ WATANABE, Kazuo. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Disponível em <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2013.

a) atualização do conceito de acesso à justiça, não como mero acesso aos órgãos judiciários e aos processos contenciosos, e sim como acesso à ordem jurídica justa; b) direito de todos os jurisdicionados à solução dos conflitos de interesses pelos meios mais adequados a sua natureza e peculiaridade, inclusive com a utilização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação; c) **obrigatoriedade de oferecimento de serviços de orientação e informação e de mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, além da solução adjudicada por meio de sentença**; d) preocupação pela boa qualidade desses serviços de resolução de conflitos, com a adequada capacitação, treinamento e aperfeiçoamento permanente dos mediadores e conciliadores; e) disseminação da cultura de pacificação, com apoio do CNJ aos tribunais na organização dos serviços de tratamento adequado dos conflitos, e com a busca da cooperação dos órgãos públicos e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos de interesses; f) é imposta aos Tribunais a obrigação de criar: 1. Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos; 2. Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; 3. Cursos de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de mediadores e conciliadores, “com a observância do conteúdo programático e carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ”; 4. banco de dados para a avaliação permanente do desempenho de cada Centro; 5. Cadastro dos mediadores e conciliadores que atuem em seus serviços. (sem destaques no original)

Dentro dessa proposta, a busca por alternativas de resolução de conflitos se torna cada vez mais presente no esforço diário dos profissionais de direito em resolver lides, podendo ser adotadas, inclusive, de forma obrigatória.

CAPÍTULO 3 – BUSCA POR ABRANGÊNCIA, COMPETÊNCIA, INTERESSE PÚBLICO E LEGALIDADE ALUSIVO ÀS POSSIBILIDADES CONCILIATIVAS DOS MAIORES LITIGANTES DO BRASIL

3.1 Os Maiores Litigantes do Brasil

Na busca, então, por delimitar onde as práticas conciliatórias poderiam ter maior relevância, foi-se buscar, então, no relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgado, em março de 2011, denominado “100 Maiores Litigantes”. O relatório foi organizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias baseado em dados coletados dos tribunais estaduais, regionais federais e do trabalho. Foram consideradas como partes apenas pessoas jurídicas e/ou entidades, excluindo-se os processos criminais e relativos à Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Infância e Juventude)⁹⁷.

Nesse relatório foi excluído o Ministério Público, pois deve figurar obrigatoriamente em diversos processos, em defesa da sociedade, e incluído a Advocacia Geral da União como parte⁹⁸.

Em que pese a falta de uniformidade, em relação ao CNPJ, e falta de padronização nas informações encaminhadas⁹⁹, constam, como os 4 primeiros da listagem dos “cem maiores litigantes nacionais, nessa ordem: o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, a CEF – Caixa Econômica Federal, a Fazenda Nacional e a União¹⁰⁰.

Em 2012, novo relatório foi publicado pelo CNJ. Houve uma mudança metodológica importante: não se tentou contabilizar o número total de processos¹⁰¹, e sim os processos que foram ingressados

Brasil. 2011. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa 100 maiores litigantes. 2011. Brasília, DF. Disponível em: <www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013. p.3.

⁹⁸ Brasil. 2011. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa 100 maiores litigantes. 2011. Brasília, DF. Disponível em: <www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013. p.4

⁹⁹ Brasil. 2011. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa 100 maiores litigantes. 2011. Brasília, DF. Disponível em: <www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013. p.3.

¹⁰⁰ Brasil. 2011. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa 100 maiores litigantes. 2011. Brasília, DF. Disponível em: <www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013. p.5

¹⁰¹ Considerados os não baixados até 31 de março de 2010, conforme o relatório de 2011.

num período de 10 meses, qual seja, o período compreendido entre 01/01/11 e 31/10/2011¹⁰². Mesmo com essa alteração, o Setor Público Federal ainda consta como o maior litigante quando considerado os dez maiores setores, tanto no total, como no consolidado das três Justiças (Federal, Estadual e do Trabalho)¹⁰³,

A ordem do relatório de 2011, dessa forma, se alterou em relação aos 4 primeiros da listagem dos 100 maiores litigantes anterior, quando considerado o consolidado das 3 Justiças (Federal, Estadual e do Trabalho)¹⁰⁴.

Entretanto, mesmo com dificuldades na comparação entre as duas listas decorrentes da mudança de metodologia, embaraçando o reconhecimento de tendências¹⁰⁵, ainda fica evidente a relevância da quantidade de demandas envolvendo o Setor Público Federal.

Sobre isso, nos ensina BOCEHENEK¹⁰⁶:

No âmbito da justiça federal, os “clientes” responsáveis pela alta taxa de litigação são as próprias entidades da administração pública (principalmente a União Federal, o Instituto Nacional de Seguridade Social e a Caixa Econômica Federal) e as grandes empresas. Em regra, são as partes economicamente mais fortes que tendem a se beneficiar com os atrasos processuais, com a realização de acordos por valores menores do que o devido ou com a utilização do capital até o efetivo pagamento ao final do processo judicial (a diferença entre os juros legais e os juros praticados no mercado, por vezes, estimula a procrastinação e propicia o enriquecimento ilícito).

(...)

¹⁰² Brasil. 2012. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa 100 maiores litigantes. 2012. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013. pp. 4-6.

¹⁰³ Brasil. 2012. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa 100 maiores litigantes. 2012. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013. pp. 8-9.

¹⁰⁴ A nova ordem é: primeiro INSS, com 4, 38%; no segundo, a B.B. FINANCEIRA, com 1,51%, seguida pelo Município de Manaus, 1,82% e Fazenda Nacional, com 1,32.

¹⁰⁵ Inclusive a listagem ganhou nova denominação: Cem Maiores Litigantes no 1º Grau.

¹⁰⁶ **Bochenek, Antônio César** *A litigiosidade cível e a Justiça Federal brasileira*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 25, ago. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao025/antonio_bochenek.html> Acesso em: 25 jun. 2013.

Portanto, constatamos que os tribunais geralmente são mobilizados por pessoas jurídicas com capacidade econômica que podem gerir sua litigância, utilizando o sistema judicial para atingir seus fins, em detrimento dos menos favorecidos.

Entretanto, conforme observado em ambos os relatórios, percebe-se a necessidade de um detalhamento estatístico dos tipos de causas. Isso poderia tanto auxiliar na identificação de lides mais susceptíveis aos acordos judiciais, servindo, inclusive como estímulo às práticas resolução alternativas de conflitos, ao mesmo tempo poderiam servir como fundamento para soluções legislativas.

Constatado que as entidades públicas quantitativamente representam grande parcela dos processos que abarrotam o Judiciário Brasileiro¹⁰⁷, o seu estudo torna-se abrangente para grande número de jurisdicionados, tendo em vista que os quatro réus que se pretende sejam analisados neste trabalho representavam, aproximadamente, 50% de todos os processos que tramitavam nacionalmente, e 90% de todos os processos que tramitavam na Justiça Federal na época da realização do relatório (2011)¹⁰⁸, de acordo com os relatórios do CNJ.

3.2 Histórico e Competência da Justiça Federal

Inicialmente, tendo em vista abordar a conciliação na esfera da Justiça Federal, cabe discorrer acerca do histórico e da competência dessa justiça especializada.

Nas palavras de VOLPI¹⁰⁹, no que tange ao contexto histórico sobre o tema:

percebe-se que a especialização de um ramo da justiça como “federal” é fruto da República. Antes disso, no Brasil-Império, a Justiça era una e, em boa medida, controlada pelo Imperador, a despeito da vastidão do território. Com a proclamação da República, o Poder Judiciário ganhou nova conformação, de inspiração notadamente norte-americana.

¹⁰⁷ Pelo relatório de 2011, o setor público representava 38% do percentual de processos, sendo que, caso somado aos bancos, obtêm-se uma representatividade de 76 % do total de processos (conforme verificado na página 14 do referido relatório).

¹⁰⁸ Sendo mais específico, INSS, CEF, Fazenda Nacional e União representavam, conforme o relatório de 2011, p. 5, 45,25% de todos os processos do ranking nacional, e 89,78% dos processos da Justiça Federal.

¹⁰⁹ VOLPI, Elon Kaleb Ribas. Conciliação na justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. **Revista da PGFN**. Brasília. n.2. p. 139-164. jul./dez. 2011. p. 144

O marco legislativo remonta ao Decreto nº. 510 de 22 de junho de 1890, que previu um Supremo Tribunal Federal, juízes federais e tribunais federais:

Art. 54. O Poder Judiciário da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na capital da República e tantos juízes e tribunais federais, distribuídos pelo juiz, quantos o Congresso criar ¹¹⁰.

Em seguida, criou-se oficialmente a Justiça Federal, pelo Decreto nº. 848¹¹¹. A Lei nº. 221, de 20 de novembro de 1894, completou a organização da Justiça Federal.

Com a Constituição Federal de 1937 foi extinta a Justiça Federal, sendo restabelecida em 1946, e com o Ato Institucional nº 2, elaborado em 1965.

Com a Lei nº 5.010/66 delimitou-se a configuração que predomina nos dias atuais. Nesse sentido observa-se que o regime republicano e a visão de federação contribuíram de forma significativa com a criação da Justiça Federal.

Com a constituição de 1988, a especialização da Justiça Federal se manteve.

A concepção clássica sobre a competência é que ela é “a medida de jurisdição”, segundo Enrico Tullio Liebman¹¹². É estabelecida por Constituição e por lei¹¹³.

MENDES¹¹⁴ afirma que a competência da Justiça Federal é taxativa e vem elencada *numerus clausus* na Constituição da República, nos Arts. 108 e 109, não comportando a ampliação das hipóteses previstas por norma infraconstitucional. Permite-se, apenas, na esfera penal, com fulcro no inciso VI do

¹¹⁰ BRASIL, Decreto n.510, de 22 de junho de 1890. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91702&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>> . Acesso em 29 jun 2013.

¹¹¹ BRASIL, Decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm>. Acesso em 28 out 2013.

¹¹² LIEBMAN, Enrico Túlio. **Manual de Direito Processual Civil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986 Apud PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Justiça Federal: organização, competência, administração e funcionamento**. Curitiba: Juruá, 2008 p. 71..

¹¹³ PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Justiça Federal: organização, competência, administração e funcionamento**. Curitiba: Juruá, 2008 p. 72..

¹¹⁴ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da Justiça Federal**. 4. ed., rev, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 44

art. 109, que a lei determine os crimes contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira que devam ser da competência da Justiça Federal.

Nesse ponto, interessante notar o art. 109, §3º da Constituição Federal (competência federal delegada), que autoriza o processamento e julgamento na justiça estadual nas causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, assim como outras causas, permitidas por lei, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal. O recurso, nesse caso, será cabível para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau (Art. 109, §4º).

Para PONCIANO¹¹⁵, a definição de competência da Justiça Federal obedece primordialmente a dois critérios: a) em razão da matéria e b) em razão das pessoas envolvidas no litígio. Mas há também a competência funcional, que “diz respeito a distribuição e especificação das atribuições entre os juízes federais e os tribunais regionais federais” e a competência territorial, ou de foro.

VOLPI¹¹⁶ ressalta que a competência é fixada, basicamente, em função do sujeito, mas que esse critério não é elencado no diploma processual civil. Ressalta que constitucionalmente, a competência pode ser assim subdividida:

É possível subdividir a competência da Justiça Federal, prevista no texto constitucional, à luz dos critérios acima mencionados. Assim: A Justiça Federal tem competência para o processo e julgamento das causas em que determinadas pessoas são partes na relação processual (art. 109, I e II), além das causas estabelecidas pelo critério material (art. 109, parte final dos incisos X e XI), pessoal-material (art. 109, III), pessoa-procedimental (art. 109, VIII) e funcional (arts. 108, 109, parte intermediária do inciso X).

No que diz respeito à competência em razão da pessoa, podemos enumerar que podem ser partes na Justiça Federal, a União, entidade autárquica federal, fundação pública federal, empresa pública federal, Ministério Público Federal¹¹⁷.

Em razão da matéria, são as discriminadas no art. 109 da Constituição Federal, com exceção do inciso I. Em razão da função, são listadas o cumprimento de carta rogatória, após o *exequatur*, e a execução de sentença estrangeira, após homologação¹¹⁸.

¹¹⁵ PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Justiça Federal: organização, competência, administração e funcionamento**. Curitiba: Juruá, 2008 p. 73.

¹¹⁶ VOLPI, Elon Kaleb Ribas Volpi. Conciliação na Justiça Federal. A indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. **Revista da PGFN**. Brasília. n.2. p. 139-164. jul./dez. 2011. p. 144

¹¹⁷ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da Justiça Federal**. 4. ed., rev, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 51-96

A competência territorial, ou de foro, pode ser localizada no art. 109 §§ 1º ao 3º¹¹⁹. Relativamente ao § 2º, interessante notar a facultatividade permitida pelo legislador em permitir que as causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na sação judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou ainda, no Distrito Federal.

Destaca-se ainda a intervenção anômala da União, apresentada pelo art. 5º da Lei nº 9469/97¹²⁰:

Art. 5º A União poderá intervir nas causas em que figurarem como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.

Para efeitos desse trabalho, o mais importante é ressaltar que compete à Justiça Federal processar e julgar os processos em que sejam autores, réus, assistentes ou oponentes, a União, as autarquias federais e as empresas públicas federais¹²¹.

O art. 98, § 1º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 22/99 e renumerado pela Emenda Constitucional nº 44/2004, previu a criação de Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal Comum, concretizado com a edição da Lei nº 10.259/ 2001 e alterações da Lei nº 11.313/2006, o que será tratado adiante.

¹¹⁸ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Competência cível da Justiça Federal**. 4. ed., rev, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 106.

¹¹⁹ PERRINI, Raquel Fernandez. **Competência da justiça federal comum**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012 p. 246.

¹²⁰ BRASIL, Lei nº 9.469 de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469.htm. Acesso em 01/07/2013.

¹²¹ Art. 109, I da Constituição Federal: Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

3.3 Os Juizados Especiais Federais

Segundo LAGO DE SÁ¹²² a obrigação de instituir juizados especiais, de acordo com a Constituição, evidencia a preocupação do legislador com o problema de acesso à justiça no Brasil. Logo o constituinte optou por obrigar a União e os Estados a instituírem os juizados especiais.

Quanto à sua criação e competência, destaca-se a redação do Art. 98, inciso I, da Constituição Brasileira de 1988:

A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

A criação dos juizados especiais criou verdadeira reviravolta no processo civil tradicional, conforme registrou MANCUSO¹²³:

Cabe ainda registrar que a criação dos Juizados Especiais teve em seu ideário uma justiça participativa ou coexistencial, democratização do acesso, recepção da litigiosidade contida. Apontavam para a estruturação de uma justiça mais próxima do povo e de suas prementes necessidades, sendo que, para tanto, algumas premissas antes assentadas precisaram ser revistas e alteradas, em nome da celeridade e da efetividade ou, se quiser, de um *processo de resultados*: o princípio da *legalidade estrita* (CPC, art. 126) abriu espaço para a *jurisdição por equidade* (art. 6.º da Lei 9.099/1995); a sentença como ato exclusivo do juiz (CPC, art. 162, S 1.º) passou a consentir a decisão proferida pelo juiz leigo, *ad referendum* do magistrado (Lei 9.099/1995, art. 40; Lei 12.153/2009, art. 15 e parágrafos) e ainda, uma vez frustrada a conciliação, "as partes poderão optar, de comum acordo, pelo juízo arbitral" (Lei 9.099/1995, art. 24, *caput*); o rol dos auxiliares da justiça (CPC, art. 139), passou a incluir os conciliadores e os juízes leigos (Lei 9.099/1995, art. 7.º); a recorribilidade das

¹²² LAGO DE SÁ, Eduardo Bruno do. Acesso à justiça e juizados especiais cíveis. 2011. 64 f. Monografia (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2011. p. 45

¹²³ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.143

decisões interlocutórias (CPC, art. 522) ficou afastada (Lei 9.099/1995, arts. 24 e 41) ou mitigada (Lei 12.153/2009, art. 4.º). O *recurso ordinário*, inclusive, teve sua instituição posta em dúvida, pois, o princípio da oralidade chegou a causar discussões sobre a priorização da segurança (adoção do duplo grau), ou não (celeridade).

Inobstante esse grande passo no sentido do acesso à justiça, houve um aumento da litigiosidade contida que afastava as pessoas de baixo poder aquisitivo das soluções judiciais. Colaborando nesse aspecto, a possibilidade de demandar em juízo, dispensando a figura do advogado na 1ª instância¹²⁴.

Mesmo que num primeiro momento seja possível pensar que os Juizados Especiais foram instituídos para desafogar a Justiça Federal, a sua criação resultou na ampliação do acesso para aqueles que não o tinham, conclusão a que se chega justamente pelo aumento do número de processos, sem significativa redução nas instâncias tradicionais¹²⁵.

Como princípios dos Juizados Especiais Federais, temos aqueles do art. 2º da Lei 9.099/95, que são eles: oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. Nesse mesmo dispositivo, é preconizado, sempre que possível, a busca pela conciliação ou a transação. Esses princípios são aplicados aos Juizados Especiais Federais (Lei 10.259/01) pela expressa determinação da aplicabilidade da Lei n. 9.099/95, no que não houver incompatibilidade entre ambas¹²⁶.

Para compreender o Juizado Especial Federal¹²⁷, interessante o cotejo com o Juizado Especial Estadual. Desse modo, a competência dos Juizados Especiais Estaduais não é absoluta em relação ao valor da causa, como é a dos Juizados Especiais Federais¹²⁸. Dessa forma, levando-se em conta a ressalva do §1º do Art. 3º da Lei 10.259/01, e o limite de 60 (sessenta salários mínimos), a competência do Juizado Especial Federal pode ser considerada equivalente a da própria Justiça Federal em si, não sendo necessárias maiores salvaguardas quanto a esse aspecto ao se tratar de uma ou de outra.

¹²⁴ Art. 9º da Lei 9.099/95, Art. 42 §2º e Art. 1º da Lei nº 10.259/01, aplicados concomitantemente.

¹²⁵ BRUNETTA, Cíntia Menezes. Estratégias e métodos para a criação e perpetuação de uma cultura de conciliação nos juizados especiais federais. **Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**. Recife. v. 3, n. 19. pp. 101-142. 2009. p. 106

¹²⁶ art. 1º da Lei n.º 10.259/01

¹²⁷ Nesse sentido, os Juizados Especiais da Fazenda Pública, instituídos pela **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009**, quase não possuem diferenças em relação aos Juizados Especiais Federais (Lei nº 10.259 de 2001), inclusive houve a adoção dos 60 (sessenta) salários mínimos como limite de alçada.

¹²⁸ Art.3º, II da Lei 9.099/95 e Art. 3º da Lei 10.259/01.

Outra diferença relevante, é a questão de quem poderá ser parte nesses juizados. Se no caso dos Juizados Especiais Estaduais, os interesses da Fazenda Pública ficam excluídos da sua competência¹²⁹, nos Juizados Especiais Federais ocorre justamente o contrário.

A inclusão da Fazenda Pública nesse contexto ainda pode trazer outros conflitos entre os princípios da administração pública e o dos juizados especiais. Um deles seria a ausência de prazos diferenciados para as pessoas jurídicas de direito público¹³⁰.

Outro choque, que é o que mais interessa para esse trabalho, é a autorização para que os representantes judiciais das esferas públicas possam conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais¹³¹. Inclusive, o referido dispositivo legal representou polêmica¹³² pela autorização legislativa inovadora¹³³.

Nesse aspecto, é necessário tecer esclarecimentos acerca do conflito entre o interesse público e conciliação, o que será feito adiante.

3.4 Conciliação e Interesse Público

Primeiramente, é necessário tecer considerações acerca de como o interesse público é apreciado no sistema jurídico brasileiro.

¹²⁹ Art. 3º, § 2º da Lei 9.099/95. Os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios foram criados em 2009, pela Lei 21.153, para tratar justamente de questões relativas ao âmbito fazendário estadual.

¹³⁰ Art. 9º da Lei 10.259/01: Não haverá prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive a interposição de recursos, devendo a citação para audiência de conciliação ser efetuada com antecedência mínima de trinta dias.

¹³¹ Art. 10 da Lei 10.259/01: As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não. Parágrafo único. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais.

¹³² Não bastando a possibilidade de demandar em juízo sem advogado, ainda existe a possibilidade de nomeação de um não advogado para a representação em juízo, abrindo espaço para a advocacia leiga.

¹³³ ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 237.

Para GIOVANNETTI¹³⁴, a concepção clássica do Direito Administrativo criou bases para o conceito de um regime jurídico administrativo, tecnicamente diferenciado do regime de direito privado, por estabelecer dois importantes princípios específicos deste ramo do Direito, concernentes à função Estatal: o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, pautado em prerrogativas e sujeições.

Esse autor relata que o interesse público deve ser balanceado pelos direitos e garantias fundamentais, previstos constitucionalmente:

O que sintetiza, portanto, a visão neoconstitucionalista dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, é o fato de que nossa Constituição Cidadã consagrou em seu texto um rol imenso de direitos e garantias fundamentais, os quais formam a base de nosso ordenamento jurídico, fundamentado num Estado Democrático de Direito. E não há, em nosso texto constitucional, qualquer dispositivo que permita a prevalência apriorística de um interesse público sobre os particulares.

É notório que a Administração Pública deve obedecer aos princípios constitucionais elencados no Art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sob o amparo do princípio da legalidade, é um raciocínio fácil associar o interesse público à indisponibilidade, tal como é observado no Art. 100 do Código Civil vigente, que trata da inalienabilidade dos bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial¹³⁵. TALAMINI observa que isso é decorrência direta do princípio constitucional republicano¹³⁶.

Esse autor lista uma série de salvaguardas processuais que a Fazenda Pública possui, todos visando resguardar o interesse público:

¹³⁴ GIOVANNETTI, Lara Ferreira. O reconhecimento jurídico do pedido pela fazenda pública sob uma ótica neoconstitucionalista. **Revista Eletronica de Direito Processual**. Rio de Janeiro, vol. 11, ano 7, jan/jun . 2013. Disponível em <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_11a_edicao.pdf>. Acesso em 23 set. 2013. pp. 240-241.

¹³⁵ Art. 100 do Código Civil de 2002: Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

¹³⁶ TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais. Disponível em: <http://academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico_consequencias_processuais> Acesso em 29 de jun. de 2013

(...)

Assim, (i) não se dá o efeito principal da revelia quando estiver envolvido o interesse público (CPC, art. 320); (ii) o Poder Público não tem o ônus de impugnar especificadamente fato a fato da inicial para que estes não se presumam verdadeiros (CPC, art. 302, I, c/c 351); (iii) não se concebe a confissão do Poder Público (CPC, art. 351); (iv) em certos casos, há o reexame necessário de decisões contrárias à Fazenda Pública e suas autarquias e fundações (CPC, art. 475, II e III) – e assim por diante.

Ao lado dessas prerrogativas de indisponibilidade, põem-se ainda outras em favor da Fazenda, também destinadas a eliminar dificuldades de sua atuação em juízo: (v) a prerrogativa dos prazos dilatados (prazos em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar – CPC, art. 188); (vi) o regime de execução por precatórios (CF, art. 100, e CPC, arts. 730 731); (vii) o poder para a formação unilateral de título executivo, mediante inscrição em dívida ativa – executável mediante via própria, a execução fiscal (Lei 6.830/1980); (viii) dispensa de caução em ação rescisória (CPC, art. 488, par. ún.); (ix) dispensa de adiantamento de custas (CPC, art. 27) etc.

Destaca-se o Art. 100 da Constituição Federal também pode ser como uma salvaguarda, ao tratar do pagamento dos débitos da Fazenda Pública, a serem efetuados por meio de precatórios.

Mesmo que haja uma tendência de mitigação desses mecanismos processuais, principalmente no âmbito dos Juizados Especiais, resta a impressão de que o patrimônio público deve ser protegido a qualquer custo, principalmente depois de instaurado o processo. Disso decorre a falsa ideia de que, para a Fazenda Pública seria sempre preferível manter um processo tramitando, mesmo sendo a derrota evidente, a reconhecer que a outra parte tenha razão. Perde-se, contudo a possibilidade de se ajustar um parcelamento, ou mesmo uma dispensa no pagamento de honorários.

Consequência disso, é que a proteção do interesse público não exclui o reconhecimento do direito alheio.

Dessa forma, conforme com os ensinamentos de ALVES¹³⁷:

¹³⁷ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A conciliação e a Fazenda Pública no direito brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 187. p. 84-92 . set. 2010. p.88

Talvez estejamos a caminhar no sentido de que a ausência de transação em causas onde manifestamente cabível pode, sim, implicar responsabilização invertida ao agente público. Efetivamente, o custo com o processo a partir do momento em que a conciliação poderia haver se dado é algo injustificável. Em tal sentido, há de se considerar dois aspectos: 1) a possibilidade de desconto no valor total da obrigação eventualmente devida; 2) a ausência de incidência de juros, honorários e eventuais despesas processuais.

3.5 Conciliação e legalidade

ALVES¹³⁸ problematizando as possibilidades de conciliação com os órgãos públicos, relata dois fatores que trazem dificuldades nesse sentido: 1) a necessidade de autorização legal específica em cada caso concreto submetido a juízo; 2) o medo de conciliação que venha seguida de auditorias administrativas a buscarem excessos/erros nas conciliações levadas a efeito - o que atemoriza servidores em todo o País.

O referido autor considera que a conciliação com Fazenda Pública não mais encontra óbices. Para isso apresenta vários argumentos, tais como:

Relata que o advento da Lei 9.469/1997, foi autorizado ao Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais a realizarem acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), assim como a não propositura de ações e a não interposição de recursos.

Essa lei, ainda na sua redação original, autorizou o requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos, atualizados, de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições aqui estabelecidas, autorização .

Ensina ainda que, segundo o parágrafo primeiro do seu 1º artigo, o acordo ou transação envolvendo valores acima disso, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, no caso da União, ou da autoridade máxima da autarquia, da fundação ou da empresa pública. Referido valor foi elevado pela Medida Provisória 449/2008 para R\$ 50.000,00, que também inseriu a necessária autorização do Advogado-Geral da União e mencionou expressamente o Banco Central do Brasil.

¹³⁸ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. A conciliação e a Fazenda Pública no direito brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 187. p. 84-92 . set. 2010. p.90

Atualmente, pela redação da Lei nº 11.941, de 2009, o Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Quando a causa envolver valores superiores aos valores referidos no parágrafo anterior, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização de seu dirigente máximo.

Em 2002, foi expedido o Decreto n. 4.250/02, que regulamenta a representação judicial da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais perante os Juizados Especiais Federais. Dispõe o seu art. 2º que compete ao Advogado-Geral da União expedir instruções referentes à atuação da Advocacia-Geral da União e dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais, bem como fixar as diretrizes básicas para conciliação, transação, desistência do pedido e do recurso, se interposto. Interessante conferir a redação desse artigo e seus parágrafos:

Art. 2º Compete ao Advogado-Geral da União expedir instruções referentes à atuação da Advocacia-Geral da União e dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais, bem como fixar as diretrizes básicas para conciliação, transação, desistência do pedido e do recurso, se interposto.

§ 1º Respeitadas as instruções e diretrizes fixadas pelo Advogado-Geral da União, os Procuradores-Gerais da União, da Fazenda Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social poderão expedir instruções específicas para as respectivas procuradorias.

§ 2º As empresas públicas da União observarão as instruções e diretrizes fixadas pelo Advogado-Geral da União para atuação nos Juizados Especiais Federais, podendo propor a estas normas específicas e adaptadas a seus estatutos e à sua natureza jurídica.

Pela competência conferida por esse Decreto, foi expedida a Portaria 505, de 19/06/2002, que fixa diretrizes para transação, dentre outras:

Art. 3º A transação ou a não interposição ou desistência de recurso poderá ocorrer quando:

I - inexistir qualquer controvérsia quanto ao direito aplicado;

II - houver reconhecimento de erro administrativo por autoridade competente.

§ 1º Os valores envolvidos nas conciliações e transações, não poderão exceder ao teto previsto no art. 3, da Lei nº 10.259/2001.

§ 2º Inclui-se no referido teto a soma de 12 (doze) parcelas vincendas, quando for o caso.

SILVA¹³⁹ ressalta que a limitação de sessenta salários mínimos, contida no §1º desse art. 3º da Portaria 505/02, é ilegal, pois vai de encontro à aplicação subsidiária do § 3º do art. 3º da Lei 9.099/95, juntamente com o art. 17, § 4º, da Lei 10.259/01. Ou seja, em se tratando de conciliação, há a possibilidade de se ultrapassar o limite de competência:

Art. 3º, § 3º da Lei 9.099/95: A opção pelo procedimento previsto nesta Lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação.

Art. 17, § 4º, da Lei 10.259/01: Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no § 1º, o pagamento far-se-á, sempre, por meio do precatório, sendo facultado à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma lá prevista.

Por fim, cumpre ainda informar que a Lei Complementar 73/1993, que Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, prevê que o AGU pode desistir, transigir, acordar, firmar compromisso; prevenir e dirimir controvérsias; editar enunciados de súmula administrativa, com a finalidade de redução da litigiosidade. Nesse sentido, foi editada a Portaria nº 1.281, de 27/09/2007, que prevê a possibilidade de o deslinde de controvérsias entre entes da Administração Federal dar-se por meio de conciliação e arbitragem. Então, o Advogado-Geral da União editou o Ato Regimental nº 5, de 27/09/2007, com a finalidade de regular o procedimento administrativo para esse fim.

¹³⁹ SILVA, Antônio Fernando Shenkel do Amaral e. **Competência e conciliação**: os pilares dos juizados especiais federais cíveis. 2005. 158 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí. 2005

Verifica-se que não há ausência de autorização legal impedindo a realização de acordos com a Fazenda Pública. Talvez o maior impedimento a realização desses acordos seja mesmo a cultural.

Dessa forma, já é possível observar na jurisprudência o aparecimento de propostas de acordo ofertadas pela Fazenda Pública, mesmo de forma tímida, conforme exemplificado pela Apelação Cível nº 2008.39.00.000610-8, que tramitou perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹⁴⁰, na qual a União ofereceu proposta de acordo relativa à Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA..

Dentro desse contexto, não seria absurdo afirmar que, tanto as leis processuais, como as que regulam as atividades de representação das entidades públicas, trarão alguma forma de permissão para que as partes realizem acordos, uma vez que a resistência legislativa concernente a esse “núcleo de resistência” das práticas ditas alternativas, constituído pela Fazenda Pública, já restou vencido. Nesse ponto, é pertinente conferir algumas tendências legislativas.

3.5.1 Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 94, de 2002

Esse projeto pretende instituir lei que disciplina a mediação paraprocessual¹⁴¹ nos conflitos de natureza civil.

Já no seu art. 2º, convém expor que a definição que consta nesse Projeto de Lei é concordante com a exposta no início desse trabalho, conforme é possível verificar da sua redação:

Art. 2º Para fins desta Lei, mediação é a atividade técnica exercida por terceiro imparcial que, escolhido ou aceito pelas partes interessadas, as escuta, orienta e estimula, sem apresentar soluções, com o propósito de lhes permitir a prevenção ou solução de conflitos de modo consensual.

Consta no art. 3º do referido projeto que a mediação será prévia ou incidental, quanto ao momento da sua instauração, e judicial ou extrajudicial, conforme a qualidade dos mediadores.

¹⁴⁰ Tribunal Regional Federal da 1ª Região, AC 2008.39.00.000610-8, Relator Desembargador Federal Francisco de Assis Betti, segunda turma, publicado em 21/07/2011 no e-DJF1, p. 069.

¹⁴¹ Como mediação paraprocessual podemos entender aquela que seria requisito obrigatório ao desenvolvimento regular de todo processo de conhecimento de natureza civil.

É importante destacar que a mediação incidental será obrigatória no processo de conhecimento, conforme o art. 34. Entretanto, foi excepcionado a pessoa de direito público, na condição de autora ou ré, caso a controvérsia verse sobre direitos indisponíveis (inciso II). Outra exceção diz respeito ao optante pelo procedimento do juizado especial ou pela arbitragem (inciso VII).

Pode-se considerar que essas exclusões se justificam pela peculiaridade da natureza pública dos direitos em questão, assim como, uma vez que a mediação é voltada para as partes, diferentemente da conciliação, que é direcionada ao estabelecimento de um acordo, característica mais marcante do Sistema do Juizado Especial, tanto Estadual, como Federal.

Dessa forma, se considerarmos que os meios alternativos funcionam como uma válvula de escape para a rigidez do sistema, essas exceções também funcionam como uma válvula de escape para essa nova rigidez normativa.

Outro destaque é a exigência de capacitação técnica para os mediadores, que podem ser judiciais ou extrajudiciais, conforme se verifica no artigo 9º e 10º do referido projeto de lei. Segundo esse projeto, os mediadores serão sempre remunerados, o que também é uma tendência legislativa.

Tratar desse projeto, no contexto desse trabalho, é importante, pois revela uma tendência de se tornar a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos obrigatórios a qualquer tipo de lide. Isso traz reflexões principiológicas e mesmo práticas, pois tal aspiração pode ir de encontro à igualdade das partes, e autonomia privada, bem como da eficiência, tendo em vista que não se tratam de uma panacéia para todos os conflitos.

3.5.2 Projeto da Nova Lei da Ação Civil Pública

O Projeto da Nova Lei da Ação Civil Pública (Projeto de Lei nº 5.139, de 2009) foi originado da Mensagem nº 238/2009, do Poder Executivo, encaminhada ao Congresso Nacional, com base no Art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil – CF.

O projeto foi rejeitado inicialmente e, atualmente, aguarda deliberação de recurso perante a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Consta no projeto de lei da Ação Civil Pública, no seu art. 19, §1º, que, não sendo o caso de julgamento antecipado, será designada audiência preliminar, na qual o juiz ouvirá as partes e tentará a conciliação, sem prejuízo de outras formas adequadas de solução de conflito, como a mediação, arbitragem e a avaliação neutra de terceiro, observada a natureza disponível do direito em discussão.

No §3º desse artigo, pode ser verificado que, quando o bem é indisponível o bem jurídico coletivo, as partes poderão transigir sobre o modo de cumprimento da obrigação.

Obtida a transação, conforme o § 4º, será homologada por sentença, que consistirá título executivo judicial.

Dessa forma, ao Ministério Público Federal estará garantida a realização de acordos tais como o realizado na ACP nº 0002320-59.2012.4.03.6183/SP¹⁴², que versa sobre a revisão automática dos benefícios calculados sob a fundamentação constante no Decreto nº 3.265/99, especificamente no que regulamenta o art. 29, inciso II da Lei nº 8.213, de 1991, até a publicação do Decreto nº 6.939, de 2009, aplicando o percentual inicialmente fixado pela Lei nº 9.876, de 1999, que é de 80% (oitenta por cento) dos maiores salários-de-contribuição integrantes do Período Básico de Cálculo - PBC, nos benefícios inicialmente calculados com base em 100% (cem por cento) dos salários de contribuição.

3.5.3 Conciliação no Projeto de Código de Processo Civil

Foi apresentado no dia 08 de junho de 2010, o anteprojeto do novo Código de Processo Civil brasileiro. Trata-se do resultado de um trabalho desenvolvido por uma comissão composta de renomados juristas designados pelo Presidente do Senado Federal e presidida pelo ministro Luiz Fux, do Superior Tribunal de Justiça. A proposta foi transformada em projeto de lei, que se iniciou no Senado, como PL 166/2010, e atualmente tramita na Câmara, como PL 8046/2010¹⁴³.

Preconiza no seu Art. 3º, § 2º, que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. No § 3º desse mesmo artigo:

A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Verifica-se se, dessa forma, o incentivo à utilização dos meios alternativos à resolução de conflitos, validado também pela criação de centros judiciais de solução consensual, nos seguintes termos (art. 166):

¹⁴² Tramitou perante a 2ª Vara Federal Previdenciária de São Paulo.

¹⁴³ Neste trabalho será adotada a Emenda Aglutinativa elaborada pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.025/2005, ao Projeto de Lei nº 8.046, de 2010, ambos do Senado Federal e outros que tratam do Código de Processo Civil, aprovada as disposições constantes dos artigos 1º ao 318 (Parte Geral).

Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Interessa notar que os mediadores e os conciliadores, onde houver, terão atuação necessária na audiência de conciliação, conforme disposto no § 1º do art. 335. O §8º desse mesmo artigo determina que, não comparecendo as partes à audiência de conciliação, será considerado ato atentatório à dignidade da justiça, cuja sanção será multa de até 2% do valor da causa, ou da vantagem objetivada, revertida em favor da União ou do Estado.

Os conciliadores e mediadores podem ser alçados a condição de auxiliares da justiça (art. 149), podendo ser remunerados conforme tabela fixada pelo tribunal, de acordo com parâmetros estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 170). De outra forma, o tribunal poderá optar pela criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores, a ser preenchido por concurso público de provas e títulos (art. 168 § 6º), ou mesmo poderá ser exercida como trabalho voluntário (Art. 170 § 1º)

Uma dúvida que pode surgir é se a audiência seria obrigatória, pois no Art. 335, são utilizados os seguintes termos:

Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de trinta dias, devendo ser citado o réu com pelo menos vinte dias de antecedência.

Pode-se verificar, então, a importância dada pelo Projeto do Novo Código de Processo Civil à solução consensual dos conflitos, pois preconiza a especialização dos profissionais envolvidos com a mediação e conciliação, bem como a criação de centros judiciários para esse fim.

Aparentemente, existe a possibilidade de todos as lides passarem por essa tentativa de solução consensual, ao contrário do que é feito hoje, posto que o próprio magistrado, utilizando-se da sua experiência, tem a liberdade de escolher quais os casos mais propícios a uma solução consensual.

3.5.4 Projeto de Lei de Transação Tributária (PL 5082/2009, da Câmara dos Deputados)

Para diminuir os estoques de créditos tributários, o grande volume de execuções fiscais e diminuir a média de duração dos processos, uma alternativa seria a transação tributária, conforme nos ensina GODOY¹⁴⁴. Representa verdadeiro choque entre o Princípio da supremacia do Interesse Público e Segurança Jurídica *versus* o Princípio da Eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998)¹⁴⁵.

Dentre as várias causas da litigiosidade tributária, MORAIS¹⁴⁶ enumera as seguintes: 1) atuação prepotente da Administração Pública, com atos normativos interpretativos sempre favoráveis ao aumento da arrecadação, ausência de um controle e sistema eficaz para devolver valores pagos a maior pelo contribuinte, utilização de ficções e estimativas indiretas equivocadas, constantes alterações na legislação tributária, aos julgamentos de processos administrativo-tributários que sempre apresentam uma interpretação pró-fisco evidenciam tal prepotência; 2) complexa legislação vigente: o contribuinte considera que fez a autoliquidação correta e a Adestração considera um equívoco e 3) ritmo galopante de mudanças no sistema tributário.

O art. 171 do Código Tributário Nacional - CTN pode facultar aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas importe em extinção do crédito tributário. Essa transação possuiria natureza jurídica de contrato de direito público¹⁴⁷.

MANCUSO¹⁴⁸, discorrendo sobre o tema, adianta que a transação tributária só foi sistematizada com o anteprojeto de lei de transação, apesar de ser prevista no CTN como uma modalidade de extinção do crédito tributário (art. 156, III¹⁴⁹, c/c 171¹⁵⁰, do CTN) nos seguintes termos:

¹⁴⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.24.

¹⁴⁵ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.21.

¹⁴⁶ MORAIS, Carlos Yuri Araújo. Transação e arbitragem em matéria tributária: a experiência estrangeira e sua aplicabilidade ao direito brasileiro. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.pp. 485-487.

¹⁴⁷ JÚNIOR, Onofre Alves Batista. *As transações administrativo-tributárias e o risco do "legalismo estéril" dos órgãos de controle*, in DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p.128.

¹⁴⁸ MARTINS FILHO, Luiz Dias; ADAMS, Luís Inácio Lucena. A transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as novas propostas normativas de lei autorizadora. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.pp. 27-28.

¹⁴⁹ Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

(...)

Percebe-se, portanto, que no Brasil, em várias áreas do conhecimento jurídico, como o Direito da Criança e do Adolescente/Estatuto da Criança e do Adolescente, o Direito do Consumidor/Código de Defesa do Consumidor, o Direito Ambiental, o Direito Empresarial/Direito do Mercado de Capitais e Valores Mobiliários/Comissão de Valores Mobiliários – CVM, o Direito Econômico/Direito da Concorrência/Conselho de Defesa Econômica – CADE (Lei nº 8.884/94, art. 53), o Direito Processual/TAC na Lei da Ação Civil Pública, há a introdução de novos instrumentos alternativos de composição e solução de conflitos, de natureza consensual. No Direito Tributário, como vimos, há tempos havia tal possibilidade (Lei nº 854, de 10.10.1949, art. 3º e o próprio CTN de 1966, arts. 156, III, e 171), entretanto a transação não foi até então tratada de forma sistematizada, o que só veio a ocorrer com o presente Anteprojeto de lei de transação.

Buscando instituir uma Lei Geral sobre Transações Tributárias, o poder executivo federal encaminhou em abril de 2009 ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.082/09. Inicialmente foi atribuído regime de urgência para o trâmite deste projeto no Congresso. Porém, frente a grandes questionamentos que surgiram e opiniões contrárias ao instituto e o conteúdo do projeto, o governo resolveu retirar o regime de urgência e o projeto encontra-se parado desde setembro de 2009, pendente da criação de uma comissão especial para discussão do tema.

O projeto que o executivo encaminhou ao Legislativo trata de quatro modalidades de transação¹⁵¹: a) transação em processo judicial; b) transação em insolvência civil, recuperação judicial e falência; c) transação por recuperação tributária e, d) transação administrativa por adesão.

Mesmo com a ressalva de não implicar em negociação do montante do tributo devido, poderá alcançar multas (de mora e de ofício), juros de mora, encargos de sucumbência, bem como demais

III - a transação;

(...)

¹⁵⁰ Art. 171 do CTN: A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e uconsequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

¹⁵¹ Art. 15 do PL 5082/2009: São modalidades de transação para os fins desta Lei:

I - transação em processo judicial;

II - transação em insolvência civil, recuperação judicial e falência;

III - transação por recuperação tributária; e

IV - transação administrativa por adesão.

encargos de natureza pecuniária, a partir de valores oferecidos como garantia ou situações nas quais a interpretação da legislação seja conflituosa ou litigiosa¹⁵².

A adoção desse tipo de abordagem ao tema também pode ser encontrada em outros países. ASSUNÇÃO¹⁵³ descreve os mecanismos de autocomposição de conflitos em matéria tributária utilizados na Itália, na França, nos Estados Unidos e na Alemanha.

A transação tributária foi introduzida na Itália em 2002, para encorajar a arrecadação imediata, ainda que parcial, dos créditos tributários. Mais se considera que, em matéria tributária não foi um sucesso¹⁵⁴, pela dificuldade de conciliar o princípio da indisponibilidade do crédito tributário e, em particular, dada a dificuldade de avaliar corretamente o montante que deve ser arrecadado, em razão da discricionariedade, não havendo parâmetros para a administração. Foi, dessa forma, revogada em 2006, pelo Decreto Legislativo nº 5 de 9 de janeiro de 2006¹⁵⁵.

Na Itália são mecanismos de prevenção e de finalização dos litígios: a programação fiscal (*La programmazione fiscale*), a aquiescência (*L'acquiescenza*), o lançamento com adesão (*L'accertamento con adesione*) e a conciliação judicial (*La conciliazione giudiziale*). Explica cada um desses mecanismos¹⁵⁶:

A programmazione fiscale consiste numa espécie de ajuste prévio entre o contribuinte e a Administração, mediante o qual se pode determinar, por um triênio, os rendimentos característicos da atividade desenvolvida pela empresa, visando a diminuição da carga fiscal. A *acquiescenza* é uma renúncia ao direito de recorrer de uma autuação tributária, com a contrapartida da redução do valor da sanção imposta. O objetivo é evitar recursos meramente protelatórios. O lançamento com adesão, a seu turno, diferencia-se da conciliação judicial por uma questão temporal: ocorre na esfera administrativa, enquanto a conciliação judicial pressupõe a instauração de um litígio no

¹⁵² GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária**: introdução à justiça fiscal consensual. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.18.

¹⁵³ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. A Transação Tributária e o Projeto de Lei n. 5.082/2009. **Revista da AGU**. Brasília. n. 29, p. 267-293, jul./set. 2011. p. 280

¹⁵⁴ MICHELIN, Dolizete Fátima. O anteprojeto da Lei Geral de Transação em Matéria Tributária e os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e moralidade pública. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). *Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 343.

¹⁵⁵ MICHELIN, Dolizete Fátima. O anteprojeto da Lei Geral de Transação em Matéria Tributária e os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e moralidade pública. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). *Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 344.

¹⁵⁶ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. A Transação Tributária e o Projeto de Lei n. 5.082/2009. **Revista da AGU**. Brasília. n. 29, p. 267-293, jul./set. 2011. p. 280

Poder Judiciário. Ambos, porém, pressupõem o acordo de vontades entre a Administração e o contribuinte, com concessões mútuas.

Na França¹⁵⁷, afirma que pode ocorrer redução de tributos, por efeito de graça ou favor promovido em caráter sigiloso, concessão que existe desde a época dos reis, e, paralelamente, um mecanismo que permite a redução ou eliminação de sanções aplicadas. Neste caso, o contribuinte perderia o direito de acionar a jurisdição contenciosa para discutir a dívida.

Nos Estados Unidos¹⁵⁸, grande parte das discussões travadas entre contribuintes e Administração Tributária se resolve através de alguma forma de transação.

Na Alemanha¹⁵⁹ é possível o acordo sobre fatos, permitindo que as partes se encontrem presencialmente para discutir as controvérsias levantadas nos autos.

Pode-se pontuar alguns elementos a favor da tributária: imaginação institucional, luta contra a falta de alternativas, utilização desmesurada do Poder Judiciário, para discussão de matéria tributária¹⁶⁰. Também podem ser enumerados pontos a favor do contribuinte, tais como a consulta vinculativa e suspensão da execução do crédito fiscal enquanto tramita o julgamento de conhecimento¹⁶¹.

Contra, podemos mencionar: incerteza jurídica, favorece ao abuso e à corrupção, bem como quebra a regra da isonomia, quebrando o paradigma clássico que Adam Smith fixou para a tributação, no sentido de que imposições fiscais exigem igualdade, certeza, comodidade para o contribuinte, a par de baixo gasto na montagem do sistema de cobrança. A transação ameaçaria a igualdade que deve reinar nas relações entre o Fisco e todos os contribuintes¹⁶².

¹⁵⁷ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. A Transação Tributária e o Projeto de Lei n. 5.082/2009. **Revista da AGU**. Brasília. n. 29, p. 267-293, jul./set. 2011. p. 281

¹⁵⁸ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. A Transação Tributária e o Projeto de Lei n. 5.082/2009. **Revista da AGU**. Brasília. n. 29, p. 267-293, jul./set. 2011. p. 281-282

¹⁵⁹ ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. A Transação Tributária e o Projeto de Lei n. 5.082/2009. **Revista da AGU**. Brasília. n. 29, p. 267-293, jul./set. 2011. p. 282.

¹⁶⁰ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.20.

¹⁶¹ MARTINS FILHO, Luiz Dias; ADAMS, Luís Inácio Lucena. A transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as novas propostas normativas de lei autorizadora. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.p. 487.

¹⁶² OSVALDO CASÁS, José. *Los Mecanismos Alternativos de Resolución de las Controversias Tributárias*. Buenos Aires: AD-HOC, 2003. p. 290-291 *Apud* GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.20.

SANTI¹⁶³ expõe severas críticas ao projeto de transação tributária, dentre as quais podemos relatar as seguintes: o anteprojeto é obscuro e lacônico no que se refere à isonomia e motivação; é confuso e contraditório sobre a possibilidade de transacionar-se ou não sobre o valor do crédito tributário; litígios jurídicos deveriam ser resolvidos por critérios jurídicos, e não por transação; a transação rompe o ciclo de positivação do direito e se auto-impõe como forma definitiva de cobrança e exigência do tributo, distorcendo conceitos tais como “tributo¹⁶⁴”, “lançamento tributário¹⁶⁵”, “suspensão da exigibilidade”, “decadência e prescrição¹⁶⁶”, “extinção do crédito” e de “certidão negativa”, criando insegurança jurídica; blindagem¹⁶⁷ do controle de legalidade de todas as formas, impedindo controle de conteúdo, impondo efeitos *ex nunc* das decisões do STF e apenas permitindo controle formal; redação ambígua¹⁶⁸, vaga, contraditória e confusa, sugerindo a possibilidade interpretativa ambígua de vários dispositivos; preocupações com o sigilo das operações em detrimento da transparência, publicidade, controle e indisponibilidade dos bens públicos.

Para MICHELIN¹⁶⁹, é um risco utilizar a conciliação judicial, pois pode haver desestímulo ao pagamento espontâneo. Segundo CRUZ¹⁷⁰, deve haver um controle rigoroso, pois há possibilidade de escapar ao controle de forma que a lei não estaria mais estabelecendo rigorosamente o tributo a ser cobrado, mas, quando muito, um teto, um limite, para o tributo.

Caso fosse possível que a Administração Tributária tivesse poderes maciçamente gerais e discricionários para transacionar, em matéria tão sensível como a tributária, perderiam eficácia os princípios constitucional-administrativos da legalidade e da impessoalidade, e tornariam mais vulneráveis

¹⁶³ Cf. SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Transação e arbitragem no direito tributário: paranóia ou mistificação? In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. pp.168-190.

¹⁶⁴ Art. 3º do CTN.

¹⁶⁵ Arts. 13 e 14 do anteprojeto de Transação Tributária.

¹⁶⁶ Art. 17 do anteprojeto de Transação Tributária.

¹⁶⁷ Arts. 16, 23, 25 e 29 do anteprojeto de Transação Tributária.

¹⁶⁸ Arts. 52, quanto à indicação dos membros dos Conselhos de Conciliação; art. 36, quanto ao conceito de arbitragem, transação e imposição de lista fechada de árbitros; art. 56, quanto à contratação de empresas e profissionais técnicos em matérias de *expertise* dos profissionais da PGFN e dos agentes da Receita Federal; art. 55, em relação às prerrogativas dos membros das comissões; art. 14, quanto à inviabilidade do orçamento do Governo sucesso pela antecipação da programação do recebimento de receitas derivadas.

¹⁶⁹ MICHELIN, Dolizete Fátima. O anteprojeto da Lei Geral de Transação em Matéria Tributária e os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e moralidade pública. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 343.

¹⁷⁰ CRUZ, Paulo Ricardo de Souza. **A transação no direito tributário**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) - Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004, p. 185-187. *Apud* JÚNIOR, Onofre Alves Batista. *As transações administrativo-tributárias e o risco do “legalismo estéril” dos órgãos de controle*, in DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 131.

os princípios da moralidade, entendido como a obrigação de a Administração ser imparcial, e da isonomia (CF, art. 37, *caput* e art. 150, I e II)¹⁷¹.

Um forte argumento para a sua não adoção no Brasil é que os mecanismos existentes no Brasil já são equivalentes aos que foram adotados na Itália em relação à transação tributária. Pode ser citado como exemplos, a redução de 50% da multa de ofício em caso de pagamento integral do débito depois da notificação (art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 8.218, de 1991); redução de 40% da multa de ofício no caso de solicitação de parcelamento (art. 60, da Lei nº 8.383, de 1991), possibilidade de revisão de ofício do lançamento (art. 149 do CTN), duplo grau administrativo e compensação dos créditos de natureza tributária (Lei 9.430/96).

O que se percebe e se objetiva com a futura lei é diminuir a burocracia estatal no que concerne à cobrança de tributos, haja vista ainda a enorme carga tributária exigida pelo Estado brasileiro e suportada pelos cidadãos, além de possibilitar o acréscimo da arrecadação por meio de créditos tributários de difícil recebimento de forma mais célere.

Considerando o baixo êxito no pagamento sobretudo dos créditos tributários em atraso e a morosidade do sistema processual para sua execução, a instrumentalização de meios de resolução de conflitos que possam ser atenuados vem como possibilidade de diminuir tal inadimplência.

Portanto, tem-se que a conciliação é meio extremamente condizente com a perspectiva constitucionalizada de Estado democrático de direito, que assegura a construção de uma cidadania pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade pública. Desdobra-se, ainda, a boa-fé e a confiança legítima entre Estado e cidadão, possibilitando a redução da litigiosidade entre as partes.

Entretanto, conforme já exposto, é necessário extrema cautela, pois deve-se ressaltar os riscos da não observação dos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade e isonomia.

Pode-se, dessa forma, conceber que o uso de outras formas de tratamento alternativo de conflitos, além da que é mais comumente utilizada – conciliação, tais como a mediação e arbitragem poderiam resultar em uma forma de equilibrar os prós e contras dessa questão. Poderiam, dessa forma, ser de grande valia em ajudar a diminuir o estoque de execuções fiscais, que atualmente representa grande parcela da litigiosidade brasileira.

¹⁷¹SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. A transação e a arbitragem no direito constitucional brasileiro. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 64.

3.6 - Sistema de Conciliação da Justiça Federal (SistCon)

As possibilidades de acordo, mesmo considerando a resistência em adotar procedimentos alternativos à jurisdição pelo setor público, advogam em favor da criação de setores responsáveis pela aplicação desses métodos.

Isso foi feito, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por intermédio da RESOLUÇÃO/PRESI/CENAG 2, de 24/03/2011, do Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que criou o Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região (SistCon).

Tendo por pressupostos a garantia constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal; e arts. 125, II e IV e 331, do CPC), a Resolução 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, economia processual e criação de uma nova cultura, dentre outros, abarca tanto a fase processual, como a pré-processual dos litígios relativos tanto a direitos patrimoniais disponíveis, como os indisponíveis, dos quais a lei permite a transação (Art. 1º).

Como destaque, o Art. 11 da referida resolução traz os requisitos para atuação como conciliador e mediadores:

I – possuir formação universitária;

II – ter reputação ilibada;

III – ter vocação para a conciliação, conforme apurado pela Comissão Técnica e Consultiva de que trata o art. 10172 desta Resolução e estar previamente credenciado;

IV – participar de curso preparatório e/ou de aperfeiçoamento, com aproveitamento mínimo de 75% (setenta e cinco por cento).

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nos incisos II, parte final, e IV, os membros da magistratura, ativos ou aposentados, assim como os membros das funções essenciais à justiça ficam dispensados de comprovação dos demais requisitos. (notas no original)

¹⁷² Art. 10. Será constituída uma Comissão Técnica e Consultiva, integrada por dois juízes federais, designados pelo Presidente e indicados pelo Coordenador do SistCon, para, sob a presidência deste, assessorar e orientar os Núcleos de Conciliação, bem como para credenciamento de mediadores, conciliadores e assistentes técnicos. Parágrafo único. A Comissão de que trata o *caput* deste artigo reunir-se-à, preferencialmente, por meio de videoconferência, uma vez por mês, ou conforme convocação de seu presidente.

Também estão previstos a atuação de assistentes técnicos, conforme o art. 12.

A atuação desses colaboradores se dará de forma voluntária, sem acarretar despesas ao Poder Judiciário Federal¹⁷³, sendo necessário a aprovação em curso de formação¹⁷⁴.

Quanto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, de grande utilidade são a divulgação dos resultados dos mutirões de conciliação¹⁷⁵, do qual, inclusive, foram verificadas algumas possibilidades de conciliação de interesse para a realização deste trabalho.

Esse sistema adotado em todos os Tribunais Regionais Federais, fazendo parte de sua estrutura, sinalizando o estímulo aos meios alternativos dado à conciliação na Justiça Federal, o que se fará presente cada vez mais no cotidiano dos cidadãos, advogados e representantes dos entes públicos, constituindo-se em um mecanismo considerável na diminuição da litigiosidade no Brasil.

3.7 Possibilidades de Acordos Cíveis na Justiça Federal

Segue-se, então, a uma exposição de causas com grande possibilidade de serem submetidas às práticas alternativas de resolução de conflito, relativamente às pessoas jurídicas delimitadas pelo relatório dos 100 Maiores Litigantes de 2011, conforme tópico específico acima, quais sejam, INSS, CEF, Fazenda Nacional e União, tendo em vista a abrangência e a perspectiva de impacto que representam na litigiosidade e, conseqüentemente, no número de processos.

3.7.1 INSS

Pode-se extrair das lições de MOURA¹⁷⁶, que as primeiras normalizações que se tem notícia de redução de demandas no INSS remontam à década de 70. Afirma que, todavia, houve um recrudescimento das fraudes contra a Previdência Social na década de 80, inclusive com participação de funcionários públicos, o que levou ao engessamento da liberdade de transacionar do advogado público.

¹⁷³ O mesmo é verificado em relação ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Art. 3º, §1º da Resolução nº 423, de 06 de julho de 2011).

¹⁷⁴ Tribunal Regional Federal da 3ª Região (art. 5º, §1º da Resolução nº 423, de 06 de julho de 2011).

¹⁷⁵ Disponível em <<http://www.trf2.jus.br/conciliacao/resultados.html>>. Acesso em 02 dez 2013.

¹⁷⁶ MOURA, Grégore Moreira de. A mudança de paradigma na advocacia pública federal e seus reflexos nas ações previdenciárias. **Revista Virtual da AGU**, ano XII, nº 120, janeiro 2012. Disponível em : <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=174584&ordenacao=1&id_site=1115> Acesso em 26 jun. 2013. p. 2

No ano de 2002, o INSS editou a OIC/INSS/DCPRES/PROCGER nº 56/2002 que regulava a conciliação nos juizados especiais e a designação de prepostos para acompanhamento dos processos naquele órgão do Poder Judiciário.

Destaca-se o Art. 2º, *caput*, dessa Orientação Interna, relativo às possibilidades de conciliação:

Art. 2º. A conciliação, a transação e a desistência poderão ocorrer quando:

I – inexistir controvérsia quanto ao fato ou direito aplicado;

II – houver reconhecimento de erro administrativo por autoridade competente.

O §3º desse mesmo artigo ressalta os casos nos quais a conciliação não deve ser realizada:

§ 3º. Não serão objeto de acordo:

I – as penalidades aplicadas a servidor;

II – os casos de dano moral, salvo se o agente causador do dano for entidade credenciada ou delegada de órgão de Administração Pública Federal e assumir, em juízo, a responsabilidade pelo pagamento acordado;

III – os litígios que estiverem fundados exclusivamente em matéria de direito e não houver a esse respeito súmula administrativa, parecer ministerial ou orientação interna adotada pelo Advogado-Geral da União ou pelo Diretor-Presidente do INSS na forma do artigo 1º, da Lei nº 9.469/1997;

IV – as ações que envolvam concessão de benefício previdenciário, se não houve prévio requerimento administrativo.

§4º. Os acordos conterão obrigatoriamente cláusula de renúncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à ação judicial.

Seguindo o raciocínio, MOURA afirma que foi editada a Resolução CNPS nº 1.245/2004, hoje revogada, que regulamentava a oportunidade de formalização de desistência ou transigência judiciais em ações previdenciárias. Tudo culminou com a disseminação nacional do Programa de Redução de Demandas previsto na Portaria Interministerial AGU/MPS nº 07 de 11/03/2009 que revolucionou a atuação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, visto que abarcou uma verdadeira mudança de mentalidade no âmbito da Advocacia Pública Previdenciária, dando segurança e orientações

jurídicas aos procuradores, através da padronização de defesa, alinhamento estratégico e aproximação das diversas esferas de direção da Procuradoria e do INSS.

Assim, foram publicadas normas que disciplinam tanto o aspecto material quanto formal da realização de práticas conciliatórias no âmbito da AGU, do INSS e da Procuradoria Federal Especializada Junto ao INSS - PFE/INSS. Podemos citar as Portarias AGU nº 505/2002 e nº 109/2007 que somente se aplicavam aos feitos dos Juizados Especiais. Depois foi editada a Portaria AGU nº 990/2009 que delegou competência para o Procurador Geral Federal autorizar transações e acordos e, por fim foi publicada a Portaria nº 915/2009, atualmente em vigor, que permitiu a conciliação para todos os foros, inclusive aqueles submetidos ao rito ordinário. Além disso, foram expedidas orientações internas conjuntas, resoluções, despachos da Coordenação Geral de Matéria de Benefícios da PFE-INSS, dentre os quais podemos citar a Resolução CNPS nº 1.303/2008, a qual fixou valores e competências para desistências e transações judiciais¹⁷⁷.

Vaz¹⁷⁸, ponderando sobre o mesmo tema, considera que o acordo com o poder público é viável quando se presta a corrigir um equívoco da Administração ou quando, considerada a relação custo-benefício, persistir na demanda não se mostre vantajoso. Nesse sentido, sugere o balizamento da conduta do Procurador pelo uso da jurisprudência. Para tanto, sugere:

Deveria existir a autorização genérica para transacionar sempre que a matéria já tivesse sido decidida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça – especializada em matéria previdenciária – ou pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. As decisões proferidas nessas situações apresentam um grau de certeza por serem precedentes jurisprudenciais hauridos dos órgãos judiciais superiores e, concomitantemente, ainda apresentam uma margem de incerteza, pois ainda não foram sumulados e podem ser alterados com o tempo. Dentro dessas duas margens, a conciliação torna-se interessante e efetiva tanto para o INSS como para o segurado, e os ganhos são repartidos entre as partes.

¹⁷⁷ MOURA, Grégore Moreira de. A mudança de paradigma na advocacia pública federal e seus reflexos nas ações previdenciárias. **Revista Virtual da AGU**, ano XII, nº 120, janeiro 2012. Disponível em : <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=174584&ordenacao=1&id_site=1115> Acesso em 26 jun. 2013. p. 4

¹⁷⁸ **VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno.** Barreiras da conciliação na seguridade social e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos. **Revista de Doutrina da 4ª Região. Porto Alegre. N.46. fev. 2012.** Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz_takahashi.html>. Acesso em 22 jun. 2013.

Aduz que a instabilidade da jurisprudência, assim, poderia servir como um incentivo mútuo ao acordo, uma vez que nenhuma das partes teria certeza do resultado final da demanda.

O já referido autor sugere matérias previdenciárias passíveis de acordos:

Exemplificativamente, poderiam ser sugeridas as seguintes matérias: a) relativização do critério de $\frac{1}{4}$ per capita do salário mínimo em benefício assistencial da LOAS; b) utilização do novo parâmetro de grupo familiar trazido pela Lei nº 12.435/11, desde que mais favorável ao segurado; c) reconhecimento da condição de dependência econômica para fins de pensão por morte, mesmo que ausente início de prova material, desde que a prova testemunhal seja robusta; d) reconhecimento de tempo de serviço rural para o menor de 12 anos, desde que haja prova suficiente do exercício da atividade; e) revisão pelo artigo 29, II, da Lei nº 8.213/91, considerando-se que a implantação administrativa com o pagamento via complemento positivo está suspensa por decisão ministerial etc.

Tanto as causas previdenciárias, relativas à Lei nº 8.213/91 (aposentadorias por idade, por tempo de contribuição, por invalidez e especial, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão e salário-família e salário-maternidade), como as que tocam à assistência social, Lei 8.742/93, são passíveis de conciliação nos Juizados Especiais.

Quando apresenta técnicas de agilização e conciliação, relata que a melhor estratégia é a concentração dos atos em audiência, como a produção de laudo pericial oral seguida da tentativa de conciliação. Da mesma forma, a realização de audiências em regime de mutirão permite que haja uma melhor organização e racionalização das pautas dos Procuradores Federais para que possa comparecer ao ato e, assim, verificarem a possibilidade de composição amigável.

Essa argumentação também encontra balizamento no relatado por RODRIGUES¹⁷⁹. Para esse autor, a perícia deve ser realizada após o ajuizamento da demanda, com o acompanhamento do assistente técnico do INSS. Em seguida, abrir-se-ia prazo para conciliação que, caso frustrada, passaria às seguintes fases do processo, tais como prazo para contestação, etc. O referido autor relata que, ao adotar essa conduta, conseguiu níveis de 70 a 80% de aceitação das propostas de acordo.

¹⁷⁹ RODRIGUES, Igor Fonseca. Análise econômica da conciliação previdenciária. **Revista da AGU**. Brasília-DF. n. 26. p. 185-202. out./dez. 2010. p. 195.

3.7.2 Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal foi criada no dia 12 de janeiro de 1861, por meio do Decreto nº 2.723. Atualmente, está regulada pelo Decreto-Lei 759, de 12 de agosto de 1969, como empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda.

Trata-se de instituição assemelhada aos bancos comerciais, podendo captar depósitos à vista, realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços. Uma característica distintiva da Caixa é que ela prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte. Pode operar com crédito direto ao consumidor, financiando bens de consumo duráveis, emprestar sob garantia de penhor industrial e caução de títulos, bem como tem o monopólio do empréstimo sob penhor de bens pessoais e sob consignação e tem o monopólio da venda de bilhetes de loteria federal. Além de centralizar o recolhimento e posterior aplicação de todos os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Nesse ponto, é necessário ponderar a respeito da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA).

Instituída pelo Decreto nº 3.848, de 26.6.2001, com base na autorização contida na Medida Provisória nº 2.155, de 26.6.2001 – atual MP nº 2.196-3, de 24.8.2001, Foi criada em decorrência do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF), com o propósito de adquirir bens e direitos da União e das demais entidades da Administração Pública Federal. Também está entre suas atribuições administrar contratos concedidos a construtoras, a empresas públicas estaduais e municipais de construção de moradias para a população de baixa renda e a outros empreendimentos.

É uma empresa pública federal, de natureza não-financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda, A primeira tarefa da EMGEA foi administrar os contratos do extinto Sistema Financeiro da Habitação e outros contratos habitacionais que se encontravam em poder da Caixa Econômica Federal, embora nem sempre tivessem sido negociados entre os mutuários e a própria CAIXA.

No processo de segregação de ativos e passivos da CAIXA, para a criação da EMGEA foram transferidos créditos representados por cerca de 1.300.000 contratos imobiliários de responsabilidade de pessoa física, jurídica e oriundos de carteiras de crédito de outros agentes financeiros. Em contrapartida, a EMGEA assumiu obrigações de responsabilidade da CAIXA junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e a credores do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda (FAHBRE), em montante correspondente ao valor dos créditos recebidos.

Sendo uma empresa não financeira, a EMGEA não está submetida à mesma legislação que a CAIXA, e pode recalculas as dívidas de modo a torná-las compatíveis com o valor real de mercado dos imóveis, inclusive considerando o valor já pago, pode oferecer grandes descontos aos mutuários que desejem quitar antecipadamente suas dívidas e pode renegociar prazos e valores das prestações para aqueles que preferiram reestruturar seus contratos. Dentro desse contexto, pode oferecer propostas atrativas aos mutuários nas audiências de conciliação promovidas pela Justiça.

Dessa forma, a Caixa Econômica Federal, juntamente com a EMGEA tem se empenhado em realizar acordos acerca de Sistema Financeiro de Habitação - SFH, revisão de contrato de Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, execuções de FGTS, reparação de danos (morais e/ou materiais), cheque especial, empréstimos e dívidas com cartões de crédito.

Em relação ao Sistema Financeiro de Habitação – SFH, uma grande parte das demandas refere-se à atualização da correção das prestações e acessórios do financiamento do imóvel. Busca-se a aplicação do Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional e o abatimento das prestações vincendas caso haja saldo pago a maior. Daí a importância da criação da EMGEA, pois tem a possibilidade de reformular os parâmetros das propostas, quer estendendo prazos para as alternativas de parcelamento, quer elevando o percentual de descontos em determinados tipos de contratos, como os cobertos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS¹⁸⁰ ou considerando a avaliação do imóvel na definição do valor da proposta.

O FIES, por outro lado, é um programa do Ministério da Educação (MEC) destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Gera demandas relativas às revisões de cláusulas contratuais, tais como as que prevêem a cobrança de juros capitalizados mensalmente, com o consequente recálculo do valor do saldo devedor do mútuo. Outro tipo de demanda se refere à satisfação do crédito adquirido, ou seja, a cobrança de débitos não quitados¹⁸¹.

O que pode afetar a celebração de acordos, nesse caso, é a condição social dos cidadãos brasileiros, tendo em vista que muitas vezes, mesmo que a lide seja procedente, ou, no caso, seja celebrado o acordo, ainda haverá algum saldo devedor a ser liquidado. Entretanto, se é verificado que a celebração de acordos ocorrem, é porque há reconhecimento da dívida e da necessidade de quitação.

¹⁸⁰ Fundo criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16.6.67, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação - BNH, com o objetivo de garantir a quitação dos saldos remanescentes de financiamentos imobiliários concedidos aos mutuários finais do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

¹⁸¹ Nesse caso, a Caixa Econômica Federal atua no pólo ativo, ajuizando ou uma ação de cobrança, ou uma ação monitória.

Nesse sentido, a desinformação pode ser citada como grande obstáculo quanto aos acordos com a Caixa Econômica Federal, pois muitas vezes há o oferecimento de propostas mais vantajosas do que a procedência do pedido.

Há quem afirme que tais acordos funcionam como assistencialismo, pois muitas vezes são feitos acordos mesmo em causas nas quais a CEF não perderia. No entanto, devemos lembrar que trata-se de uma instituição financeira, e bancos não costumam perder dinheiro. Não é de se espantar que, nesse caso os acordos são (pelo menos deveriam) avaliados quanto a suas vantagens e desvantagens, mesmo que de forma matemática.

Nesse sentido, esse raciocínio poderia ser aplicado aos créditos fazendários, cujo passivo tributário pode ser atingido pela prescrição intercorrente¹⁸² antes mesmo de uma tentativa de solução não litigiosa.

3.7.3 Fazenda Nacional

Com a Lei nº 2.642, de 9 de novembro de 1955, houve a criação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN na forma atualmente conhecida, em substituição à Procuradoria-Geral da Fazenda Pública. Instituída como órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, à PGFN era atribuída, principalmente, examinar e fiscalizar os contratos de interesse da União, apurar e inscrever a dívida ativa federal para fins de cobrança judicial e cooperar com o Ministério Público da União junto à justiça comum (art. 1º).

O Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, estabeleceu a segunda lei orgânica da PGFN. Esse diploma legislativo fixou competências até hoje mantidas pelos demais atos normativos que o sucederam, na mesma direção do que previa a Lei nº 2.642, de 1955, estabelecendo o seguinte: a) a vinculação administrativa da PGFN como órgão do Ministério da Fazenda responsável pela prestação de serviços jurídicos da Pasta; b) a atribuição de apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza; c) e sua atuação nacional por força da descentralização do órgão.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, houve uma mudança significativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto a sua vinculação exclusiva ao Ministério da Fazenda. A PGFN passou a integrar a nascente Advocacia-Geral da União, órgão criado para defender, judicial ou extrajudicialmente, os interesses da União.

¹⁸² Segundo o Art. 174 do Código Tributário Nacional, o prazo é de cinco anos.

A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, previu, expressamente, a subordinação técnica e jurídica da PGFN ao Advogado-Geral da União, confirmando a finalidade do legislador constituinte em vincular a Procuradoria como órgão da AGU responsável pela atuação na área fiscal.

Com isso, a PGFN tornou-se órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União e suas atribuições residem, principalmente, na representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda.

Na tentativa de agilizar a tramitação de processos, verifica-se que há autorização para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional não interponha recurso ou desista do que tenha sido interposto, conforme pode ser verificado no art. 19 da lei 10.522/2002 e seus incisos:

Art. 19. Fica a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional autorizada a não contestar, a não interpor recurso ou a desistir do que tenha sido interposto, desde que inexista outro fundamento relevante, na hipótese de a decisão versar sobre: §.

I - matérias de que trata o art. 18;

II - matérias que, em virtude de jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, ou do Superior Tribunal de Justiça, sejam objeto de ato declaratório do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pelo Ministro de Estado da Fazenda.

III - (VETADO)

A Procuradoria da Fazenda Nacional disponibiliza em sítio eletrônico¹⁸³ uma lista de pedidos que se enquadram nesse dispositivo. Nesse sentido, se assim for declarado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, nem mesmo retenção na fonte será mais possível¹⁸⁴.

Além disso, como possibilidade de acordos, podemos citar matérias em que há súmulas administrativas, tais como Imposto de Renda incidente sobre verbas indenizatórias, Imposto de Renda

¹⁸³ <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/listas-de-dispensa-de-contestar-e-recorrer/listas-de-dispensa-de-contestar-e-recorrer>>. Acesso em 06/11/2013.

¹⁸⁴ Parecer PGFN/PGA/Nº 2683/2008.

sobre resgates de previdência privada, súmulas 323¹⁸⁵ e 547¹⁸⁶ do Supremo Tribunal Federal, dentre outros.

Quanto ao Imposto de Renda Incidente sobre verbas indenizatórias, sua não incidência decorre de interpretação jurisprudencial do Art. 43 do Código Tributário Nacional, que considera algumas verbas de natureza indenizatória ou compensatória e, dessa forma, isentas do pagamento do imposto de renda. Como exemplos temos: abono pecuniário de férias, de auxílio-alimentação, aviso prévio, auxílio doença/acidente pago durante os quinze primeiros dias de afastamento.

Algumas dessas matérias, inclusive, já foram objeto de súmulas do eg. STJ:

Súmula 125: O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não está sujeito à incidência do Imposto de Renda.

Súmula 136: O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao Imposto de Renda.

Súmula 386: São isentas de imposto de renda as indenizações de férias proporcionais e o respectivo adicional.

Relativamente ao Imposto de renda incidente sobre resgates de previdência privada, temos que na vigência da Lei 7.713/88, o imposto sobre as contribuições para aposentadoria era descontado na fonte. Após, com o advento da Lei 9.250/95, a sistemática de cobrança do tributo foi alterada para o momento do resgate, oportunidade em que passou a ocorrer a bitributação.

Como exemplo, confira-se a redação da seguinte emenda, dando-se ênfase na consolidação da procedência do pedido dos impetrantes:

AGRAVO LEGAL - MANDADO DE SEGURANÇA - NULIDADE DA DECISÃO - INOCORRÊNCIA - IMPOSTO DE RENDA - COMPLEMENTAÇÃO APOSENTADORIA - CONTRIBUIÇÕES SOMENTE DA EMPREGADORA - INCIDÊNCIA. 1. Presentes os requisitos estabelecidos no "caput" do art. 557, do CPC, ante a **jurisprudência consolidada** no âmbito dos Tribunais Superiores, cumpre ao Relator desde logo julgar o feito com arrimo nos aludidos dispositivos processuais. 2. Nulidade da r. decisão arguida pela impetrante rejeitada em

¹⁸⁵ SÚMULA Nº 323: É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

¹⁸⁶ SÚMULA Nº 547: Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

razão de não haver sido debatida matéria fática, mas prova da existência do direito que representa matéria de mérito necessária para verificar a sujeição ou não do contribuinte ao fundo de previdência privada, durante o período de vigência da Lei nº 7713/88. 3. **A jurisprudência dos Tribunais Superiores consolidou a matéria** e decidiu pela não incidência do imposto de renda sobre as contribuições vertidas pelo empregado ao Fundo de Previdência Privada, durante o período de vigência da Lei nº 7713/88, devendo o benefício, quanto a todo mais, sofrer a tributação imposta pelas leis que regulamentam a matéria. 4. Não ocorrência da contraprestação do impetrante para a constituição do fundo de previdência, inexistindo nos autos qualquer prova da sua contribuição. 5. Agravo improvido. (TRF 3ª Região, AMS 00020967820104036123, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Federal Cecília Marcondes, publicado no e-DJF3 Judicial 1 em 25/10/2013) (sem destaques no original)

Mesmo assim, aposentados e pensionistas ainda pleiteiam no Judiciário a declaração de inexistência de relação jurídico-tributária quanto à incidência do IR sobre a parcela dos proventos complementares relativa às contribuições vertidas no período de janeiro de 1989 a dezembro de 1995, cujo ônus tenha sido dos próprios participantes, sem ao menos alguma proposta de acordo viável.

3.7.4 União

3.7.4.1 Câmara de Conciliação e Arbitragem

Na tentativa de diminuir o número de demandas, assim como a judicialização de lides administrativas, a União teve a iniciativa de criar a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, para deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal¹⁸⁷. Constitui-se em grande ajuda no desfogamento da Justiça, tendo em vista que número razoável dessas demandas teriam entrada no judiciário. Foi instituída pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, posteriormente alterado pelo Ato Regimental nº 2, de 9 de abril de 2009. Sua estrutura está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, que teve a sua redação alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011.

Acerca da legitimidade ativa, de acordo com a esfera de poder¹⁸⁸: a) em sendo a iniciativa de órgão ou ente da Administração Pública Federal: Ministros de Estado, dirigentes de entidades da Administração Federal indireta, Consultor-Geral da União, Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e de Consultoria; b)

¹⁸⁷ Art. 1º da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

¹⁸⁸ Art. 3º da Portaria AGU nº 1.281/2007; art. 2º Portaria AGU 1.099/2008; art. 2ª da Portaria AGU nº 481/2009; art. 18, inc. IV do Decreto nº 7.392/2010.

em sendo a iniciativa de ente da Administração Pública Estadual: Governadores ou Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal; c) em sendo a iniciativa de ente da Administração Pública Municipal: Prefeitos ou Procuradores-Gerais de Municípios; d) em se tratando de conflitos judicializados, podem ser remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial.

A solicitação escrita, firmada pelo representante do órgão ou entidade é recebida pelo CCAF, onde sofre exame preliminar e de admissibilidade pelo Conciliador designado¹⁸⁹. Após essa análise, o Conciliador¹⁹⁰ designará data para reunião de conciliação¹⁹¹. O conciliador pode solicitar informações ou documentos complementares necessários ao esclarecimento da controvérsia em qualquer fase do procedimento, bem como solicitar a participação de representantes de outros órgãos ou entidades interessadas¹⁹². Poderão ser marcadas outras reuniões, tantas quantas necessárias para solucionar a questão, ou se concluir pela inviabilidade do acordo.

Caso não seja conquistada a conciliação no âmbito da CCAF ou nos demais meios conciliatórios previstos na Portaria 1.281/07, a matéria, quando cabível, poderá ser levada à elaboração de parecer¹⁹³ pela Consultoria-Geral da União, que o submeterá ao Advogado-Geral da União, que, em concordando, remeterá ao Presidente da República, para aprovação. Diante desta aprovação, o parecer é vinculante para os órgãos e entidades envolvidos, nos termos do art. 40 da LC 73/93¹⁹⁴.

Constitui sincero esforço de diminuição das demandas, pois esse contencioso seria proposto no Poder Judiciário.

3.7.4.2 União e Acordos Cíveis na Justiça Federal

Instituída pelo Art. 131 da Constituição Federal, a representação judicial e extrajudicial da União é exercida diretamente pela Advocacia-Geral da União – ou por órgãos a ela vinculados. A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 é a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

¹⁸⁹ Art. 5º e 6º da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

¹⁹⁰ Podem ser Conciliadores, conforme Art. 13 da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007: os integrantes da Consultoria-Geral da União, por ato do Consultor-Geral da União e os integrantes da Advocacia-Geral da União, por ato do Advogado-Geral da União.

¹⁹¹ Art. 7º da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

¹⁹² Art. 8º da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

¹⁹³ Art. 11 da Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007.

¹⁹⁴ art. 18, inc. VI, do Decreto nº 7.392/2010, e art. 11 da Portaria AGU nº 1.281/2007, art. 12 da Lei nº 10.683/2003, e arts. 4º, 40 e 41 da Lei Complementar nº 73/93.

Tendo em vista a racionalização das atividades, a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, criou a Procuradoria-Geral Federal, responsável pela representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais.

É possível relatar a ocorrência de acordos com alta taxa de sucesso e economia para os cofres públicos, tais como os que versam sobre gratificações salariais, contribuições para os fundos de saúde (FUSEX, FUSMA, FUNSA) e reparação de danos, reajustes de servidores (28,86% e 3,17%), taxas condominiais em imóvel funcional, venda de imóvel funcional, dentre outros.

Sobre as gratificações salariais, pode-se esclarecer que são comumente instituídas para remunerar os servidores conforme seu desempenho, discriminando-se o desempenho individual e o institucional. Isso tem gerado demandas judiciais, pois a porção institucional, por ser fixa, recebida por todos os servidores, gera critérios diferentes entre os servidores ativos e inativos/pensionistas. Assim ocorre também em relação à porção individual, pois haveria a necessidade de avaliação de desempenho de cada servidor, o que nem sempre ocorre. Inúmeras gratificações se enquadram nesse perfil, tais como Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA (Lei 10.404/02), Gratificação de Desempenho de Atividade da Seguridade Social e do Trabalho – GDASST (Lei 10.483/02), dentre outras.

Em relação às demandas concernentes aos Fundos de Saúde, o que geralmente está envolvido é o reconhecimento do autor como ex-combatente de acordo com a Lei nº 5.315/67, o que poderia garantir a inclusão como pensionista do Ministério do Exército, resultando no usufruto do respectivo Fundo de Saúde (FUSEX, FUSMA, FUNSA)¹⁹⁵. Também há demandas referente à repetição do indébito relativo ao pagamento da respectiva contribuição, uma vez que houve a revogação da Lei 5.787/72, que a instituiu no art. 81, § 1º.

Acerca dos reajustes de servidores, as demandas geralmente versam sobre reajustes concedidos para algumas categorias com a exclusão de outras, o que gera uma profusão de lides. Como exemplo, pode-se citar o estabelecido pela Lei 8.622/93¹⁹⁶, que por força do Art. 37, inciso X, da Constituição Federal, na sua redação original, seria passível de ser estendido a todas as categorias de servidores públicos, indistintamente. A redação foi alterada em 1998, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Quanto à reparação de danos, é importante considerar que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público é objetiva, a teor do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Para caracterizar, dessa forma, o dever de indenizar do Estado, basta a prova do dano material ou moral sofrido, uma ação

¹⁹⁵ Fundos de Saúde do Exército, Marinha e Aeronáutica, respectivamente.

¹⁹⁶ Dispõe sobre a revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

ou omissão imputada a um agente estatal e o nexo de causalidade entre o dano e a conduta, não tendo a vítima, pois, que provar culpa ou dolo do agente público.

A conciliação em matéria de responsabilidade civil da União é fundamental para melhor acesso à Justiça, pois as vítimas ou familiares sofrem com um processo muitas vezes demorado e sujeito ao precatório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi verificado, no Capítulo 1 deste trabalho que, mesmo quanto às definições, ainda existem dúvidas e contradições a respeito do tema. Entretanto, isso não obstaculiza a adoção dos meios ditos alternativos, pois a sua justificação, necessidade e surgimento como estrutura ficou evidente nas exposições do Capítulo 2. No Capítulo 3, buscou-se verificar onde os meios alternativos poderiam ser aplicados com maior abrangência, sendo constatado que os processos se concentram no Setor Público, tendo em vista que o INSS, CEF, Fazenda Nacional e União constam como os maiores litigantes no relatório do CNJ, e se constituem em seção até então mais resistente às práticas alternativas.

A partir daí, constatou-se que o entendimento de que as possibilidades de autocomposição das demandas judiciais da Fazenda Pública são obstaculizados por uma suposta indisponibilidade do interesse público, bem como pela legalidade, o que parece superado.

O interesse público deve se consubstanciar com o princípio da eficiência e a promoção de valores fundamentais e garantias individuais, e não mais na absoluta resistência da pretensão autoral.

Quanto à legalidade, pela análise das propostas legislativas constatou-se que os meios alternativos serão cada vez mais adotados como forma de resolução de lides, tendendo a sua utilização, inclusive, se tornar obrigatória.

Outro aspecto interessante é a habilitação dos conciliadores/mediadores, cuja tendência é a exigência de cursos de capacitação, sendo que sua atuação tende a ser cada vez mais profissional, com a possibilidade de se constituírem em uma carreira própria no Judiciário.

Em seguida, evidenciou-se algumas estratégias utilizadas na redução da litigiosidade e algumas causas com grande possibilidade de acordos, fixando-se a idéia de que, pela análise do discurso das partes envolvidas, averiguado por meio da jurisprudência e da análise dos casos, é possível a triagem de inúmeros causas passíveis de celebração de acordos. Dessa forma, mesmo o Direito Tributário, potencialmente o maior foco de resistência à celebração de acordos, parece fadado à utilização das formas alternativas de resolução de conflitos se o almejado for a diminuição dos estoques de processos.

O aumento de estrutura judiciária e a criação de mecanismos de sumarização de procedimentos parece não ser o melhor caminho para a diminuição de litigiosidade, ou mesmo de redução do número de processos. Inosbstante a impossibilidade de se abandonar esses métodos burocráticos, os meios alternativos apresentam várias externalidades positivas, com destaque para vantagens pedagógicas e culturais relevantes, não se excluindo a abreviação da tramitação processual e a maturação do conflito a ser demandado em juízo.

Averiguou-se, dessa forma, que os Tribunais Regionais Federais, de acordo com a delimitação do tema adotada neste trabalho, estão fazendo uso de estruturas permanentes para a aplicação de práticas alternativas, fazendo crer que esse pode ser um caminho sem volta, em um sentido positivo, que deverá ser acompanhado pelos outros profissionais do Direito.

Visto por esse ângulo, a autocomposição pode ser uma forma eficaz e legítima da Fazenda Pública atingir o verdadeiro interesse público, qual seja, contribuir com o jurisdicionado, dentro de uma ótica cidadã e democrática de solução pacífica de controvérsias.

Para isso, é necessário acreditar que a autonomia, inerente às práticas autocompositivas, atribuída aos advogados públicos, não pode se transformar em abuso ou manipulação.

A conciliação deve ser utilizada com maior frequência como técnica alternativa de resolução de conflitos entre particulares e a Administração Pública, como forma de melhorar o acesso dos contribuintes à ordem jurídica justa, mormente quando a petição inicial do processo administrativo ou judicial demonstrar claramente os fundamentos de fato e de direito do pedido e vier acompanhada de prova documental adequada.

A mais frequente utilização deste instituto contribuiria, ainda, para a diminuição do número de processos em tramitação no Poder Judiciário. Essa prática, evidentemente, reduziria o tempo de tramitação dos processos onde o acordo não é possível, contribuindo para o respeito ao princípio da duração razoável do processo (art.5º, LXXVIII, CF/1988).

A criação dos núcleos de conciliação perante os Tribunais Regionais Federais, evidencia que os meios alternativos de resolução de conflitos despontam para as pessoas jurídicas de direito público, tais como as relatadas nesse trabalho. Isso pode ser percebido, pois, a todo momento podem ser identificadas lides que poderiam receber esse tratamento alternativo, e isso com grande impacto no número de ações.

Sua implantação seria possibilitada pelo Sistema de Conciliação, pois permite a liberação de recursos que poderiam ser utilizados para a efetivação de meios não utilizados até então, dando uma nova feição ao Judiciário Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. **A conciliação e a Fazenda Pública no direito brasileiro**. Revista de Processo. vol. 187. set. 2010.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **A transação tributária e o Projeto de Lei n. 5.082/2009**. Revista da AGU. Brasília. n. 29, jul./set. 2011.

Bocehenek, Antônio César. **A litigiosidade cível e a Justiça Federal brasileira**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 25, ago. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao025/antonio_bochenek.html> Acesso em: 25 jun. 2013.

BRAGA NETO, Adolfo. **Negociação, mediação e arbitragem**: curso básico para programas de graduação em direito. Coordenação: Carlos Alberto Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva; autores: Adolfo Braga Neto. São Paulo: Método, 2013.

Brasil. 2011. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa 100 maiores litigantes**. 2011. Brasília, DF. Disponível em: <www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013.

Brasil. 2012. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa 100 maiores litigantes**. 2012. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Último acesso em: 22 jun. 2013.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007**. Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=24515>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Advocacia Geral da União. PORTARIA Nº 990, DE 16 DE JULHO DE 2009. Delega a competência prevista no art. 1º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, ao Advogado-Geral da União Substituto, ao Secretário-Geral de Contencioso, ao Procurador-Geral da União e ao Procurador-Geral Federal, na forma que especifica e dá outras providências. Disponível em: <

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=193770>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5082/2009**. Dispõe sobre transação tributária, nas hipóteses que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5139/2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8046/2010**. Revoga a Lei nº 5.869, de 1973. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 2.723, de 12 de janeiro de 1861**. Autorisa a criação de uma Caixa Econômica e um Monte de Socorro nesta Corte, e aprova os respectivos Regulamentos. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2723-12-janeiro-1861-556013-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 3.265, de 29 de novembro de 1999**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3265.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Decreto Nº 3.848, de 26 de junho de 2001**. Aprova o Estatuto Social da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3848.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 759, de 12 de agosto de 1969**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0759.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.404, de 9 de janeiro de 2002.** Dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10404.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10480.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002.** Dispõe sobre a estruturação da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10483.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.153, DE 22 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2009/Lei/L12153.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967.** Regulamenta o art. 178 da Constituição do Brasil, que dispõe sobre os ex-combatentes da 2ª Guerra Mundial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5315.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.787, de 27 de junho de 1972.** Dispõe sobre a Remuneração dos Militares e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5787.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.** Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7713.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.218, de 29 de agosto de 1991.** Dispõe sobre Impostos e Contribuições Federais, Disciplina a Utilização de Cruzados Novos, e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8218.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991.** Institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8383.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.622, de 19 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre a revisão geral da remuneração dos servidores públicos civis e militares do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8622.htm >. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9250.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda. **Portaria PGF Nº 915, de 16 de setembro de 2009.** Subdelega as competências de que trata a Portaria AGU nº 990, de 16 de julho de 2009, autoriza a realização de

acordos no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, estabelece seus limites de valor e dá outras providências para a aplicação da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/PGF/2009/915.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

BRUNETTA, Cíntia Menezes. **Estratégias e métodos para a criação e perpetuação de uma cultura de conciliação nos juizados especiais federais**. Revista ESMAFE – Escola de Magistratura Federal da 5ª Região. Recife. v. 3, n. 19. 2009.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CARVALHO, Áurea Maria Amirat Bettinelli Borges. **Conciliação nos juizados especiais cíveis do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=4d74b9ec-6032-44ae-85ee-f8c81cd94c4a&groupId=10136> Acesso em 29 jun. 2013

DUTRA, Delmar José Volpato. **A teoria discursiva da aplicação do direito: o modelo de Habermas**. Veritas: revista de filosofia, Porto Alegre, v. 51, n. 1, mar. 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fadir/ojs/index.php/veritas/article/viewFile/1880/140>>. Acesso em: 16 set. 2013.

ENCARNAÇÃO, João Bosco da. **Filosofia do direito em Habermas: a hermenêutica**. Taubaté: Cabral Editora Universitária, 1997.

GIOVANNETTI, Lara Ferreira. **O reconhecimento jurídico do pedido pela fazenda pública sob uma ótica neoconstitucionalista**. Revista Eletronica de Direito Processual. Rio de Janeiro, vol. 11, ano 7, jan/jun . 2013. Disponível em <http://www.redp.com.br/arquivos/redp_11a_edicao.pdf>. Acesso em 23 set. 2013.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Transação tributária: introdução à justiça fiscal consensual**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JÚNIOR, Onofre Alves Batista. As transações administrativo-tributárias e o risco do “legalismo estéril” dos órgãos de controle In: DERZI, Misabel de Abreu Machado; TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão (Coord.). **Separação de poderes e efetividade do sistema tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LOPES, Ilza de Fátima Wagner; MIRANDA, Fernando Silveira M. Plentz. **A conciliação nos juizados especiais cíveis**. Revista eletrônica Direito, Justiça e Cidadania. Vol. 1. N° 1, 2010. Disponível em: <http://www.facsaooroque.br/novo/pub>. Acesso em 27/06/2013.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. **Mediação judicial**: análise da realidade brasileira : origem e evolução até a Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARTINS FILHO, Luiz Dias; ADAMS, Luís Inácio Lucena. A transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as novas propostas normativas de lei autorizadora. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário**: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. Competência cível da Justiça Federal. 4. ed., rev, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MESQUITA, Rogério Garcia. **Habermas e a teoria discursiva do Direito**. PERSPECTIVA, Erechim. v.36, n.134, jun. 2012. Disponível em: <http://www.uricer.edu.br/new/site/pdfs/perspectiva/134_270.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem**. 3. ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do novo CPC brasileiro (PL 166/2010) - Resolução 125/2010 do CNJ. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2012.

MOREIRA, Luiz. **Fundamentação do direito em Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

MOURA, Grégore Moreira de. **A mudança de paradigma na advocacia pública federal e seus reflexos nas ações previdenciárias**. Revista Virtual da AGU, ano XII, nº 120, janeiro 2012. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=174584&ordenacao=1&id_site=1115> Acesso em 26 jun. 2013.

PERRINI, Raquel Fernandez. **Competência da justiça federal comum**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2012

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. **A mediação e a solução dos conflitos no estado democrático de direito**. O “juiz Hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. Revista Eletrônica de Direito Processual , Rio de Janeiro, ano 2, v. 2, jan/dez. 2008. Disponível em: <http://www.redp.com.br/edicao_02.htm>. Acesso em: 21 set. 2013.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Justiça Federal**: organização, competência, administração e funcionamento. Curitiba: Juruá, 2008.

RODRIGUES, Igor Fonseca. **Análise econômica da conciliação previdenciária**. Revista da AGU. Brasília-DF. n. 26. out./dez. 2010.

SANTOS, Ricardo Goretti. **Manual de mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário**: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILLMANN, Marina Matos. **Os meios alternativos de resolução de conflitos e a importância de sua divulgação para a sociedade**. Disponível em: http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/Artigo_Os_meios_alternativos.pdf. Acesso em 27/06/2013.

SILVA, Antônio Fernando Shenkel do Amaral e. **Competência e conciliação**: os pilares dos juizados especiais federais cíveis. 2005. 158 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí. 2005.

SOUZA NETO, João Baptista de Mello e. **Mediação em juízo**: abordagem prática para obtenção de um acordo justo. São Paulo: Atlas, 2012.

TALAMINI, Eduardo. **A (in)disponibilidade do interesse público**: consequências processuais. Disponível em: <http://academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico_consequencias_processuais> Acesso em 29 de jun. de 2013

TORRES, Ricardo Lobo. Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo. In: SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário**: homenagem ao jurista Carlos Mário da Silva Velloso. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TREVISOL, L.. **A conciliação e os direitos supraindividuais: breve análise da possibilidade de aplicação do instituto da conciliação na resolução de conflitos ambientais**. Revista de ciências jurídicas, 4, mar. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevCiencJurid/article/view/9818/5427>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**: modelos, processo, ética e aplicações. 2. ed., rev. atual. e ampl., consoante resoluções do CNJ, Conima e projeto do CPC. São Paulo: Método, 2012.

VAZ, Paulo Afonso Brum; TAKAHASHI, Bruno. **Barreiras da conciliação na seguridade social e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos**. Revista de Doutrina da 4ª Região. Porto

Alegre. N.46. fev. 2012. Disponível em:
<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao046/vaz_takahashi.html>. Acesso em 22 jun. 2013.

VOLPI, Elon Kaleb Ribas. **Conciliação na justiça Federal**: a indisponibilidade do interesse público e a questão da isonomia. Revista da PGFN. Brasília. n. 2. jul./dez. 2011.

WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Disponível em
<<http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2013.

ZAPPAROLLI, Célia Regina; KRÄHENBÜHL, Mônica Coelho. **Negociação, mediação, conciliação, facilitação assistida, prevenção, gestão de crises nos sistemas e suas técnicas**. São Paulo: LTr, 2012.